

ZUR PROBLEMATIK
DER UNABHÄNGIGKEIT DER ABGEORDNETEN
IM DEUTSCHEN BUNDESTAG

VON

HELMUT IMMESBERGER

1962

ZUR PROBLEMATIK
DER UNABHÄNGIGKEIT DER ABGEORDNETEN
IM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Dissertation

vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität zu Mainz

von

HELMUT IMMESBERGER

Regierungsassessor im Bezirk der Oberfinanzdirektion Koblenz



1962

Erster Berichterstatter: Professor Dr. Peter Schneider
Zweiter Berichterstatter: Professor Dr. Hubert Armbruster
Tag der mündlichen Prüfung: 26. Juli 1962

GESAMTHERSTELLUNG:

DITTERS BÜRODIENST, MAINZ, Augustinerstraße 64-66

MEINEN LIEBEN ELTERN
UND
MEINER LIEBEN FRAU
IN DANKBARKEIT GEWIDMET



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554408_0012

VORWORT

Die Problematik der Unabhängigkeit des Abgeordneten ist bereits so alt wie die Institution des Parlaments selbst. Der Versuch einer Beeinflussung der Legislative mag schon wechselnde Ursachen und verschiedenartige Wirkungen gezeigt, die Methoden mögen sich den Veränderungen der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung angepaßt, die beeinflussenden Machtgruppen in ihrer Zusammensetzung gewechselt haben, die Zielsetzung ist unverändert geblieben: der Gesetzgeber soll sich unter formeller Wahrung seiner Unabhängigkeit veranlaßt sehen, im überwiegenden Interesse einzelner Gruppen tätig zu werden.

Es ist das Anliegen vorliegender Untersuchung, für den Geltungsbereich des Bonner Grundgesetzes die Verfassungswirklichkeit neben die Verfassungsnorm des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG zu stellen, die Beeinflussungsmöglichkeiten gegenüber Abgeordneten des Deutschen Bundestages aufzuzeigen und realisierbare Vorschläge zu finden, die Unabhängigkeit des Parlaments und seiner Mitglieder zu schützen und weiter zu festigen.

Wenn auch der Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit Art.38 Abs.1 Satz 2 GG bleibt, so kann doch nicht verkannt werden, daß die politisch-soziologische Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten über den Rahmen der genannten Bestimmung hinausgeht. Der Begriff der "Unabhängigkeit" ist komplexer Natur. Er verbindet juristische und soziologisch-politische Elemente, die nicht absolut voneinander getrennt werden können. Um der Darstellung Klarheit und Übersichtlichkeit zu wahren, sind dennoch die juristischen und die politisch-soziologischen Gesichtspunkte nach Möglichkeit gesondert behandelt worden.

An dieser Stelle darf ich der Verwaltung und sämtlichen Fraktionen des Deutschen Bundestages dafür danken, daß ich meine Untersuchungen im Bundeshaus selbst vornehmen und dort auch mit Abgeordneten sprechen konnte. Mein besonderer Dank gilt den 131 Abgeordneten aller Fraktionen des 3. Deutschen Bundestages, die durch ihre Beteiligung an meiner Abgeordnetenbefragung vom 15. Januar 1959 ihr Interesse an meiner Arbeit bekundet haben.

Zur Benutzung des Literaturverzeichnisses sei gesagt, daß an Stelle des sonst üblichen Hinweises "aaO" (1) in der Anmerkung die Bezeichnung "LV" und "LV-Q" (1) mit einer laufenden Nummer getreten ist. Hierdurch sind beim

(1) vgl. Abkürzungsverzeichnis

Aufsuchen der Fundstellen im Literaturverzeichnis - insbesondere bei mehreren Schriften desselben Autors - Irrtümer ausgeschlossen.

Vorliegende Untersuchung behandelt die Verhältnisse während der Wahlperiode des 3. Deutschen Bundestages und wurde im Mai 1960 abgeschlossen. Später erschienene Literatur wurde - soweit vor Drucklegung noch erreichbar - nur insoweit verwertet, als sie neue Überlegungen bringt und ohne weiteres auf die Gegebenheiten zur Zeit des 3. Deutschen Bundestages bezogen werden kann.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
A. Literaturverzeichnis	VII
B. Abkürzungsverzeichnis	XVIII
C. Zur Einführung in die Problematik	1
D. Zur Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag	5
<u>1. Abschnitt:</u> Verfassungsgeschichte und Verfassungsnorm	5
I. Der verfassungsgeschichtliche Hintergrund des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG	5
1. Historische ausländische Verfassungstexte als Vorläufer zu Art.38 Abs.1 Satz 2 GG	5
2. Historische deutsche Verfassungstexte als Vorläufer zu Art.38 Abs.1 Satz 2 GG	8
II. Der ideengeschichtliche Hintergrund in der historischen Entwicklung des Gehaltes von Art.38 Abs.1 Satz 2 GG	9
1. Die Staatsidee der Aufklärung	9
2. Der Repräsentationsgedanke im Verfassungsstaat der Neuzeit	10
3. Die ersten Anfänge der Repräsentationsidee in England . . .	15
4. Die weitere Entwicklung in Deutschland	16
III. Das Ideengut des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG in heutiger Sicht . . .	18
1. Die Situation nach dem 2. Weltkriege - Wandlungen im Repräsentationssystem ?	
2. Folgerungen für Art.38 Abs.1 Satz 2 GG	19
3. Der Meinungsstreit der Gegenwart	20
4. Die Entstehungsgeschichte des Art.38 GG	20
5. Die Situation des Art.38 GG innerhalb der Gesamtverfassung	23
6. Die bewußte Anlehnung an Äußerlichkeiten	24
7. Änderungen in den Lebensanschauungen des Staatsvolkes ..	24
8. Auslegungen des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG	25
a) Akzentverlagerung	25
b) Repräsentationsbegriff und freies Abgeordnetenmandat	25
c) das modifizierte Repräsentationssystem	26

aa) Begründung aus Art.21 GG	26
bb) Begründung aus Interessenabwägung	28
cc) Einwände von Forsthoff - Gegenargumente - ...	29
dd) Definition des Begriffs "modifiziertes Repräsentationssystem"	32
ee) Scheinkonsequenzen	33

2. Abschnitt: Verfassungswirklichkeit

(Die Gefahrenlage und ihre Problematik)	35
---	----

I. "Der Fraktionszwang"

1. Zur Problematik	35
2. Der Fraktionsbeschluß	36
3. Die Auseinandersetzung des Abgeordneten mit seiner Fraktion	40
4. Eschenburg - pro und contra -	44
5. Zwang gegenüber dem Abgeordneten durch die Fraktion oder gegenüber der Fraktion durch Dritte	46
6. Das Verbot auf Verfassungs- und Gesetzesstufe	47
7. Die Wirksamkeit des Verbotes	48
8. Die Auswahl der Kandidaten	50
9. Die "Opposition" innerhalb der Fraktion	52
10. Auswege	53
11. Der Gewissensentscheid	54
12. Der Fraktionszwang im Bewußtsein des Abgeordneten	55
13. Abschließende Erwägungen	57

II. "Die Herrschaft der Verbände"

1. Zur Problematik	60
2. Die einzelnen Verbände	62
a) Vorbemerkung	62
b) Verbände mit Verbindungsstellen im Raume Bonn ...	62
c) die sonstigen Verbände in der Bundesrepublik	65
3. Verbandsmacht und Einzelabgeordneter	70
4. Der Fachmann eines Verbandes als Abgeordneter	72
5. Interessenvertretung wegen Parteifinanzierung	73
a) Der Verband als Geldgeber - die Beeinflussung der Partei	73
b) Die Ursachen für die Macht der Verbände	74

c)	Die Finanzquellen der Parteien	77
6.	Äußerungsformen der Beeinflussung	82
a)	Die offiziöse Anhörung von Interessenvertretern in den Bundestagsausschüssen	82
b)	Die mittelbare Beeinflussung der Abgeordneten	84
c)	Die unmittelbare Beeinflussung der Abgeordneten ...	86
d)	Der offene Druck	88
e)	Die "modernen Praktiken"	89
7.	Das Ergebnis der Abgeordnetenbefragung	91
8.	Ausblick	92
III.	"Der Sold des Politikers"	93
1.	Zur Einführung	93
2.	Die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Abgeord- neten	94
a)	Historisches	94
b)	unter dem Bonner Grundgesetz	97
IV.	Der Abgeordnete und seine Wähler	100
V.	Entscheidungsfreiheit und Weltpolitik	105
1.	Der Einfluß des Ostblocks	105
2.	Der Einfluß des übrigen Auslands	107
3.	Der Einfluß der innenpolitischen Verhältnisse	107
4.	Ausblick	107
VI.	Immunität und sonstige Rechte des Abgeordneten	108
1.	Art.46 GG	108
2.	Art.48 Abs.1 und 2 GG	112
VII.	Der Abgeordnete und seine Abhängigkeit von der Wissenschaft .	115
VIII.	Die Macht der Ausschüsse	120
IX.	Das Bild des gegenwärtigen Abgeordneten	122
3. Abschnitt:	Institutionelle Abhilfen	127
I.	Vorbemerkungen	127
II.	Die Neutralisierung des Fraktionszwangs	128
III.	Die Anerkennung und Reglementierung der Verbände innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung	135

1. Die Anhörung der Verbände in den Ausschüssen	135
2. Das Öffentlichkeitsprinzip in den Parlamentsausschüssen ..	137
3. institutionelle Anerkennung der Verbände und Fixierung ihrer staatsrechtlichen Aufgaben	139
4. Einführung einer Bestrafung der Abgeordnetenbestechung?	145
IV. Unabhängigkeit von Partei, Fraktion und Abgeordneten durch staatliche Finanzierung der politischen Parteien?	148
V. Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten durch generelle Einführung der geheimen Abstimmung im Deutschen Bundestag?	156
VI. Die Verbesserung der finanziellen und wirtschaftlichen Unabhän- gigkeit der Abgeordneten	161
1. Diäten	161
2. steuerrechtliche Erwägungen	165
3. Pensionen	166
a) zur Einführung	166
b) theoretische Erwägungen	168
c) praktische Erwägungen	169
VII. Sicherung der Unabhängigkeit durch Beschränkungen in der Wiederwahl	170
VIII. Verringerung der Zahl der Abgeordneten und bessere Auswahl der Kandidaten	173
IX. Unabhängigkeit durch Errichtung eines wissenschaftlichen Hilfs- dienstes für Abgeordnete - Überlassung von Einrichtungen und zeitliche Entlastung	176
X. Der Abgeordnete der Zukunft	181
E. Anhang (genaue Fundstellen auf S. A XIII/XIV unter "Quellen")	

A. LITERATURVERZEICHNIS

I. Buchtitel und Aufsätze in Zeitschriften

- 1) Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reichs vom
11.8.1919, 14. Aufl. Berlin 1932
- 2) Arndt, Adolf Verfassung des Deutschen Reiches von 1871,
5. Aufl. Berlin 1913
- 3) Bauer, Horst Der Fraktionszwang,
Jur.Diss. Mainz 1956
- 4) Bergsträsser, Ludwig Geschichte der politischen Parteien in
Deutschland, 8.u.9. Aufl. München 1955
- 5) Beutler, Wilhelm -
 Stein, Gustav -
 Wagner, Hellmuth Der Staat und die Verbände, Heidelberg
1957 (Gespräch,veranstaltet vom Bundes-
verband der Deutschen Industrie in Köln
am 27.3.1957)
- 6) Blackstone, William Commentaries on the Laws of England,
4 Bände, Oxford 1765 - 1768
- 7) Bockelmann, Paul Die Unverfolgbarkeit der Abgeordneten
nach deutschem Immunitätsrecht,
Göttingen 1951
- 8) Böhm, Anton "Wer finanziert die Parteien?" in: "Wort
und Wahrheit", Nr.1/1950, S.4/5
- 9) Boll, Heribert Parteienstaat und freies Abgeordnetenman-
dat, Jur.Diss. Kiel 1953
- 10) Buchholz, Klaus-Dieter Die Beziehungen zwischen der politischen
Partei und ihren Mitgliedern in Bezug auf
die Ausübung der Abgeordnetenfunktion im
Bundestag, Jur.Diss. Kiel 1953
- 11) Bundestag, Deutscher Amtliches Handbuch des Deutschen Bundes-
 (Bundestagsverwaltung) tages, 3. Wahlperiode, Darmstadt 1958
- 12) Burke, Edmund Reflections on the Revolution in France,
 (deutsch von Gentz) New York 1909 (deutsch 1931)

- | | |
|---|---|
| 13) Dechamps, Bruno | Macht und Arbeit der Ausschüsse; der Wandel der politischen Willensbildung, Meisenheim am Glan 1954 |
| 14) Dechamps, Bruno | "Der Staat ist nicht neutral" in: FAZ Nr. 198/1958 v. 28.8.1958 |
| 15) Deneke, J.F. Volrad | "Das Parlament als Kollektiv" in: ZgesStW 109, S.503 ff. |
| 16) Dennewitz, Bodo -
Schneider etc. | "Bonner Kommentar", Komm. z. BGG, Hamburg 1950 |
| 17) Draht, Martin | Die Entwicklung der Volksrepräsentation, Bad Homburg v.d.Höhe und Berlin 1954, (Vortrag, gehalten am 29.4.1953 bei den Hochschulwochen für Staatswissenschaftliche Fortbildung in Bad Wildungen) |
| 18) Dreher, Eduard | "Zum Fraktionszwang der Bundestagsabgeordneten" in: NJW 1950/ 661 ff. |
| 18a) Dübber, Ulrich | Parteifinanzierung in Deutschland, Köln und Opladen 1962 |
| 19) Duverger, Maurice | Die politischen Parteien, 3. Aufl. Tübingen 1959 |
| 20) Ehlers, Hermann | Drei Jahre Deutscher Bundestag, Wilhelms-
haven 1952 (Vortrag, gehalten am 29.6.
1952 anlässlich der 5. Jahrestagung der Nord-
westdeutschen Universitätsgesellschaft im
Hochschuldorf Rüstersiel, abgedruckt in Heft
13 der Schriftenreihe der Nordwestdeutschen
Universitätsgesellschaft) |
| 21) Eick, Jürgen | "Hohe Ämter und private Nebengeschäfte"
in: FAZ Nr.62/1959 vom 14.3.1959 |
| 22) Ellwein, Thomas | Klerikalismus in der deutschen Politik,
2. Aufl. München 1955 |
| 22a) Erdsiek, G. | "Zur außerparlamentarischen Stellung der
Abgeordneten" in: NJW 1960, S.232 |

- | | |
|---|--|
| 23) Eschenburg, Theodor | Der Sold des Politikers, Stuttgart 1959 |
| 24) Eschenburg, Theodor | Herrschaft der Verbände, Stuttgart 1956 |
| 24a) Eschenburg, Theodor | Probleme der modernen Parteifinanzierung, Tübingen 1961 |
| 25) Eschenburg, Theodor | Staat und Gesellschaft in Deutschland, 3. Aufl. Stuttgart 1956 |
| 26) Fahlbeck, Pontus | Die Regierungsform Schwedens, Berlin 1911 |
| 27) Forsthoff, Ernst | Einleitung zum Bonner Grundgesetz, Heidelberg 1953 |
| 28) Forsthoff, Ernst | Verfassungsprobleme des Sozialstaats, Münster 1954 |
| 29) Forsthoff, Ernst | "Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien" in: DRZ 1950, S.313 ff. |
| 30) Forsthoff, Ernst -
Loewenstein, Karl -
Matz, Werner | Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950 |
| 31) Fraenkel, Ernst | Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958 |
| 32) Franz, Günther | Staatsverfassungen, München 1950 |
| 33) Freund, Michael | "Die Sünde, zweimal zu denken" in: FAZ Nr.291/1959 vom 16.12.1959 |
| 34) Friedrich, C.J. | Constitutional Government and democracy (deutsch von Mutter: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953) |
| 35) Friesenhahn, Ernst | "Parlament und Regierung im modernen Staat" in: VeröffVDStRL 16, S.9 ff. |
| 36) Gebhard, Ludwig | Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, München, Berlin, Leipzig 1932 |

- 37) Geilen, Gerd Der Tatbestand der Parlamentsnötigung,
Jur. Diss. Bonn 1956
- 38) Gierke, Otto Das deutsche Genossenschaftsrecht,
Darmstadt 1954 (Neudruck)
- 39) Glum, Friedrich Das parlamentarische Regierungssystem in
Deutschland, Großbritannien und Frankreich,
München 1950
- 40) Glum, Friedrich Der deutsche und französische Reichswirt-
schaftsrat, Berlin und Leipzig 1929
- 41) Grewe, Wilhelm "Fraktionszwang und geheime Abstimmung",
in: AöR 75, S. 468 ff.
- 42) Gülich, Wilhelm "Parlamentsbibliothek und Parlamentarier"
in: "Das Parlament", Nr. 51/1954 vom
15.12.1954
- 43) Guilleaume, Emil "Wahlrecht und parlamentarische Wirklich-
keit" in: DÖV 1953, S. 690 ff.
- 44) Hamann, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949
Berlin, Neuwied, Darmstadt 1956
- 45) Hatschek, Julius Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches,
Berlin und Leipzig 1915
- 46) Hatschek, Julius Deutsches und Preußisches Staatsrecht,
2. Aufl. Berlin 1930
- 46a) Hesse, Konrad Die verfassungsrechtliche Stellung der poli-
tischen Parteien im modernen Staat, in:
VeröffVdStRL 17, S. 11 ff.
- 47) Heuss, Theodor Der Parlamentsausschuß, Berlin 1933
(Jahrbuch für politische Forschung, Band 1:
"Zum Neubau der Verfassung")
- 48) Heydte, Frh. A. v. d. - Soziologie der deutschen Parteien,
Sacherl, Karl 2. Aufl. München 1955

- 59) Kühn, Manfred Aufsatz in Schweizerische Juristenzeitung, Zürich, Nr.20/1958 vom 15.10.1958
- 60) Laudan, Günther Fraktionszwang und Verfassung, Jur. Diss. Heidelberg 1950
- 61) Laun, Rudolf "Mehrheitsprinzip, Fraktionszwang und Zweiparteiensystem" in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. München 1955, S.175 ff.
- 62) Lewinsohn, Richard (Morus) Das Geld in der Politik, 5.-7. Aufl. Berlin 1931
- 64) Leibholz, Gerhard Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes in: "Recht-Staat-Wirtschaft", Schriftenreihe des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen für Staatswissenschaftliche Fortbildung, Bd.3, Düsseldorf 1951
- 63) Leibholz, Gerhard Das Wesen der Repräsentation, 2. Aufl. Berlin 1960
- 65) Leibholz, Gerhard Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild, München und Leipzig 1933
- 66) Leibholz, Gerhard Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958
- 67) Leibholz, Gerhard Verfassungsrecht und -wirklichkeit, Bad Homburg und Berlin 1955
- 68) Leibholz, Gerhard Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages in Frankfurt am Main, 1950, Teil C, Tübingen 1951
- 69) Locke, John An Essay concerning human understanding, 1690 (deutsch von Poley, Altenburg 1757)
- 70) Lohmann, Karl-Heinz Fraktionszwang und Art.38 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Jur. Diss. Würzburg 1957
- 71) Mangoldt, Hermann v. "Der Fraktionszwang" in: SJZ 1950, Sp. 336-340

- 72) Mangoldt, Hermann v. - Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Berlin und Frankfurt am Main ab 1957
- 73) Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl. München und Berlin 1954
- 74) Maunz, Theodor; Dürig, Günter Grundgesetz, Kommentar, München und Berlin 1958
- 75) Mende, Erich Das parlamentarische Immunitätsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Jur. Diss. Köln 1950
- 76) Merten, Detlev "Die Immunität des Abgeordneten" in: "Civis", Nr. 55/1959 vom 15.7.1959, S. 10-14
- 77) Meyer, Georg - Anschütz, Gerhard Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. München und Leipzig 1919
- 78) Montesquieu, Charles L'esprit des lois, 1748 (deutsch von Forsthoff, Ernst, Tübingen 1951)
- 79) Morkel, Arnd "Die Pension der Abgeordneten, ein internationaler Vergleich", in: FAZ Nr. 58/1960 vom 9.3.1960
- 80) Neumann, Nipperdey, H. G., Scheuner, U. Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Berlin 1954
- 81) Niese, Werner, Streik und Strafrecht, Tübingen 1954
- 82) Nordemann, Wilhelm "Demokratische Willensbildung in den Parteien", in: "Civis", Nr. 55/1959 vom 15.7.1959, S. 14-16
- 82a) Partsch, Karl Josef "Parlament und Regierung im modernen Staat" in: VeröffVdStRL 16, S. 74 ff.
- 83) Peters, Hans "Zur Kandidatenaufstellung für freie demokratische Wahlen", in: Festschrift für Nawiasky, München 1956, S. 341 ff.
- 84) Pölitz, Karl Heinrich Ludwig Europäische Verfassungen, 4 Bände, 2. Aufl. Leipzig 1833

- 85) Rapp, Alfred "Die Parlamentarier-Pension", in: FAZ Nr. 37/1959 vom 13.2.1959
- 86) Rapp, Alfred "5 Jahre Bundestag" in: FAZ Nr.242/1958 vom 18.10.1958
- 87) Rapp, Alfred "Grundgesetz und Spendenmark" in: FAZ Nr.45/1960 vom 23.2.1960
- 88) Reif, Hans Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages in Frankfurt am Main, 1950, Teil C, Tübingen 1951
- 89) Ritzel, H. G. "Diktatur der Parlamentsausschüsse" in: "Geist und Tat", Nr.12/1954, S.389 ff.
- 90) Ritzel, H. G. - Komm. z. GO des Deutschen Bundestages, Koch, Helmut Frankfurt am Main 1952
- 91) Rousseau, Jean-Jacques Contrat social ou pricipes du droit politique, Paris 1943 (1880), (deutsch von Denhardt, Stuttgart 1958)
- 92) Sandhaus, Günter Die Behandlung "mitgebrachter Verfahren" nach den Immunitätsvorschriften des Grundgesetzes, Jur.Diss. Münster 1956
- 93) Sänger, Fritz Handbuch des Deutschen Bundestages, 4. Aufl., Stuttgart 1957 (mit Nachtrag)
- 93a) Schneider, Peter "Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart" in: AöR Bd.43 NF (= 82 AF), Tübingen 1957, S.1 ff.
- 94) Schönke, Adolf - Komm. z. StGB, 7. Aufl. München und Schröder, Horst Berlin 1954
- 95) Schwarz, Wolfgang Gerechtigkeit durch Personwahl, München 1955
- 95a) Seifert, Karl H. "Zum Verbot politischer Parteien" in: DÖV 1961, S.81 f.
- 96) SPD, Vorstand der Die Finanzierung des Wahlkampfs 1957, Hannover 1957

- 97) Spengler, Albrecht "Zivilrechtliche Haftung für Beeinflussung von Gesetzgebungsorganen?" in: JZ 1954, S.692 ff.
- 98) Stammer, Otto "Demokratie und Elitebildung" in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1953, S.294-297
- 99) Sternberger, Dolf "Das Nähere regeln Bundesgesetze" in: FAZ Nr.252/1959 vom 30.10.1959
- 100) Sternberger, Dolf Lebende Verfassung, Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim am Glan 1956 ("Parteien, Fraktionen, Regierungen", Bd.1)
- 101) Tatarin-Tarnheyden, Edgar Die Rechtsstellung der Abgeordneten, ihre Pflichten und Rechte, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd.11, Tübingen 1930
- 102) Tebbert, Hubert Das Problem der berufsständischen Mitwirkung an der Gesetzgebung, Jur. Diss. Freiburg 1957
- 103) Tecklenburg, Adolf Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789, Tübingen 1911
- 104) Troßmann, Hans "Aufgaben und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages" in: "Politische Bildung", Heft 39/1953, S.185
- 105) Weber, Max Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1947
- 106) Weber, Werner Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl. Stuttgart 1958
- 107) Wellmann, Burkhard Parlament und Abgeordnete in der staatlichen Willensbildung, Jur. Diss. Erlangen 1957
- 108) Wernicke, Kurt G. "Wie die 'wissenschaftliche Abteilung' entstanden ist und heute aussieht" in: "Das Parlament", Nr.51/1954 vom 15.12.1954

- 109) Wildenmann, Rudolf Partei und Fraktion, Meisenheim am Glan
1954 (Schriftenreihe der Vereinigung für
die Wissenschaft von der Politik: "Parteien,
Fraktionen, Regierungen")

II. Quellen

- 1) Stenografische Protokolle des Parlamentarischen Rates in Bonn 1948/49
- 2) Abgeordnetenbefragung des Verf. vom 15.1.1959 unter den Mitgliedern des 3. Deutschen Bundestages mit 131 verwertbaren Zuschriften (Auszug im Anh. E, Tafeln 1-12, S. E I - XXIV)
- 3) Archives Parlementaires, Paris 1789
- 4) Zuschrift des Bundesgeschäftsstelle der CDU in Bonn vom 28.1.1960 (Anh. Taf.13, S. XXV)
- 5) Zuschrift des Parteivorstands der SPD in Bonn vom 26.1.1960 (Anh. Taf. 14, S. XXVI)
- 6) Zuschrift der Bundesparteileitung der FDP in Bonn vom 25.1.1960 (Anh. Taf.15, S. XXVII)
- 7) Zuschrift des Generalsekretariats der CSU in München vom 26.1.1960 (Anh. Taf.16, S. XXVIIa)
- 8) Zuschrift der Bundesgeschäftsführung der DP in Bonn vom 3.3.1960 (Anh. Taf.17, S. XXVIII)
- 9) Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten des Bundestagsausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (Anh. Taf.18, S. XXIX bis XXXV)
- 10) Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 27.5. 1958 (BGBl. I, S.379/380) (Anh. Taf.19, S. XXVI-XXXVIa)
- 11) Zuschrift des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler in Stuttgart vom 18.2.1959 (Anh. Taf.20, S. XXXVIII - XL)
- 12) Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages, DrS 1444 (Anh. Taf.22, S. XLI-IL)
- 13) Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages, DrS 1444 (Anh. Taf.22, S. L - LI)

III. Entscheidungen:

- 1) BVerfGE 1, S.127 u. 134/135 = JZ 1952, S.281 ff.
- 2) BVerfGE 1, S.312 = JZ 1952, S.419/420
- 3) BVerfGE, Urt. v. 24.6.1958 - 2 BvF 1/57 = NJW 1958, S.1131-1133
- 4) BVerfGE, Urt. v. 30.7.1958 - 2 BvF 3/58 = NJW 1958, S.1339 f.
- 5) BVerfGE, Urt. v. 30.7.1958 - 2 BvF 6/58 = NJW 1958, S.1341
- 6) BVerfGE, Urt. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58 = NJW 1958, S.1341-1344
- 7) BVerfGE 5, 392, Urt. v. 17.8.1956 - (KPD-Urteil)
- 8) StGH der Freien Hansestadt Bremen, Entscheidung vom 5.1.1957 - St 2/1956 = JZ 1957, S.212 ff.
- 9) Nds. StGH, Beschluß vom 28.3.1958 - StGH 1/57 = OVG 12, S.490 ff.
- 10) BayVerfGH, Entscheidung vom 31.10.1958 = VerfGHE (N.F.) 11, II. Teil, S.164 ff.

B. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

aaO	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. F.	alte Fassung
AKR	Alliierter Kontrollrat
amZ	amerikanische Zone
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen
AS	Amtliche Sammlung
Aussch.	Ausschuß
Ausz.	Auszug
bay	bayrisch
BBG	Bundesbeamtengesetz
BdI	Bundesminister des Innern
BE	Berichterstatter
Bez.	Bezirk
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bonner Grundgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BGHE	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGHSt	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
Bibl.	Bibliothek
BR	Bundesrat
britZ	britische Zone
BT	Deutscher Bundestag
BT-GO	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich-Demokratische Union
Civ.	"Civis", Zeitschrift für christlich-demokratische Politik, Bonn
CSU	Christlich-Soziale Union

DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	"Die Öffentliche Verwaltung", Stuttgart
DP	Deutsche Partei
DParl	"Das Parlament", die Woche in Bonn, Bonn
DrS	Drucksache
DRZ	"Deutsche Rechts- Zeitschrift", Tübingen
DV	"Deutsche Verwaltung", Hamburg (1948-1950)
DVBl.	"Deutsches Verwaltungsblatt", Köln und Berlin
Entsch.	Entscheidung
Erl.	Erläuterung
EURATOM	Europäische Gemeinschaft für Atomenergie
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	"Frankfurter Allgemeine", Zeitung für Deutschland, Frankfurt am Main
FDP	Freie Demokratische Partei
Frakt.	Fraktion
Frakt.-GO	Fraktions-Geschäftsordnung
franz Z	französische Zone
FVP	Freie Volkspartei
G	Gewerkschaft
GdED	Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands
GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GuT	"Geist und Tat", Monatsschrift für Recht, Freiheit und Kultur, Frankfurt am Main
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H	Heft
HA	Hauptausschuß
HCHE	Entwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
IG	Industrie-Gewerkschaft
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeiter- organisation)
ITU	International Telecommunication Union (Internationaler Fernmeldeverein)

JR	"Juristische Rundschau", Berlin
JZ	"Juristenzeitung", Tübingen
KP(D)	Kommunistische Partei (Deutschlands)
KzProt.	Kurzprotokoll
lfd. Nr.	laufende Nummer
LV	Literaturverzeichnis
LV (lfd. Nr.)	Literaturverzeichnis Nr. (Ziffer)
LV-Q (lfd. Nr.)	Literaturverzeichnis, Quelle-Nr. (Ziffer)
MBE	Mitberichterstatter
MdI	Minister des Innern
MDR	"Monatsschrift für Deutsches Recht", Hamburg
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt)
nds.	niedersächsisch
n.F.	neue Fassung
NF	Neue Folge
NGG	(Industrie-Gewerkschaft) Nahrung, Genuß, Gaststätten
NJW	"Neue Juristische Wochenschrift", München und Berlin
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei
OEEC	Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammen- arbeit
OVGE	AS der Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster, Münster
Parl.	Parlament
Parl. R	Parlamentarischer Rat
Prot.	Protokoll
PolStud.	"Politische Studie" (früher: "Politische Bildung"), Monats- schrift für Politische Wissenschaften, München
RErl.	Runderlaß
RSchr.	Rundschreiben
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGSt.	Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen
RVerf	Verfassung des Deutschen Reiches von 1871
Sitz.	Sitzung
SchwJZ	"Schweizerische Juristenzeitung, Revue Suisse de Juris- prudence", Zürich

SJZ	"Süddeutsche Juristenzeitung", Heidelberg
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spgl.	"Der Spiegel", das deutsche Nachrichtenmagazin, Hamburg
SRP	Sozialistische Reichspartei
StGH	Staatsgerichtshof
StenBer	Stengrafische Berichte
StenProt	Stenografische Protokolle
StGB	Strafgesetzbuch
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Sonderorganisation der Vereinten Nationen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
Urt.	Urteil
Verf	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHE	Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs
VeröffVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin
VO	Verordnung
WEU	Westeuropäische Union
WRVerf	Weimarer Reichsverfassung von 1919
WuW	"Wort und Wahrheit", Monatsschrift für Religion und Kultur, Freiburg
Z	Zeitschrift
Zeit	"Zeit", Wochenzeitung für Politik, Wirtschaft, Handel und Kultur, Hamburg
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozeßordnung

C. ZUR EINFÜHRUNG IN DIE PROBLEMATIK

Das Bonner Grundgesetz vom 23. Mai 1949 ist de jure nur ein Provisorium, das nach dem Willen des Gesetzgebers seine Rechtsverbindlichkeit verlieren soll, wenn das deutsche Volk nach seiner Wiedervereinigung in freier Entscheidung eine gesamtdeutsche Verfassung beschlossen hat (2). Die Sachverständigen des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee und die Mitglieder des Parlamentarischen Rates in Bonn vermieden daher die Bezeichnung "Verfassung" und wählten den neutralen Ausdruck "Grundgesetz". Mit dieser äußeren Bezeichnung, der Fassung der Präambel und der Klausel des Art. 146 GG ist das, was das "Provisorium" ausmacht, jedoch bereits ziemlich erschöpfend dargestellt. Die exakte, fast perfektionistisch anmutende Durcharbeitung des GG deutete bereits im Jahre 1948 darauf hin, daß nach der Gesamtsituation der politischen Lage mit einer verhältnismäßig langen Geltungsdauer gerechnet werden konnte (3) (4); denn die Schaffung einer west-

(2) Art. 146 GG

(3) Der Allianz zwischen Kapitalismus und Kommunismus war durch die deutsche Kapitulation vom 8.5.1945 ihre kriegsbedingte Grundlage entzogen worden. Die Gegensätze zwischen beiden Weltanschauungen traten nach Beendigung des 2. Weltkrieges immer stärker hervor. Die westlichen Besatzungsmächte und die Sowjets konnten sich trotz gemeinsamer Arbeit im AKR weder auf der Moskauer noch auf der Londoner Außenministerkonferenz (1947) über die Herstellung einer einheitlichen deutschen Verwaltung einigen. Die Westmächte (USA, England, Frankreich, Benelux) vereinbarten daher auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz die Schaffung einer "vorläufigen westdeutschen Aktionsfähigkeit in einem wesentlichen Teilgebiet des gesamtdeutschen Staates" (Werner Weber, LV 106, S. 16), die das Gebiet der drei westlichen Besatzungszonen umfassen sollte. Als Protest gegen dieses eigenständige Vorgehen verließen die sowj. Vertreter am 20.3.1948 den AKR, der damit de facto funktionsunfähig wurde. Mit der Währungsreform 1948 trat zu der beginnenden politischen Spaltung noch die wirtschaftliche Trennung. Die Errichtung eines eigenen Magistrats für Ost-Berlin und die Blockade des westlichen Teiles der Stadt verschärften die Gegensätze weiter.

(4) vgl. z. Problem des Provisoriums: Werner Weber, LV 106, S. 15/16. Er hat darauf hingewiesen, daß die Westmächte im Dokument Nr. 1 der

deutschen Verfassung stand nicht am Anfang einer beginnenden Ost-West-Krise, sondern war bereits eine der möglichen Konsequenzen einer immerhin mehr als dreijährigen Entwicklung zu einer krisenhaften Situation zwischen den beiden Weltmächten auf dem Gebiete des ehemaligen Deutschen Reiches.

Mittlerweile haben das 10-jährige Bestehen der Bundesrepublik Deutschland (5) und der auf dem Gebiete der früheren sowjetischen Besatzungszone errichteten "Deutschen Demokratischen Republik" (6) diese Auffassung zumindest aus heutiger Sicht bestätigt. Für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hat daher das Bonner Grundgesetz den Status einer vollwertigen Verfassung erhalten, die sich fast völlig von den Unsicherheitsfaktoren gelöst hat, die ein Provisorium normalerweise begleiten.

Nach der Wiedererrichtung deutscher Länder auf dem Gebiete der früheren amerikanischen, englischen und französischen Besatzungszone und deren Zusammenschluß zur Bundesrepublik Deutschland hat sich das westdeutsche Verfassungsgefüge durch den wirksamen Aufbau arbeitsfähiger Staatsorgane (7) und die Rückgewinnung der deutschen Souveränität durch die Ratifizierung des Deutschland-Vertrages (8) weiter gefestigt. Die Stärkung der verfassungsmäßigen Ordnung des neuen Staates brachte jedoch gleichzeitig ein Anwachsen

Londoner Empfehlungen die Ratifizierung der westdeutschen Verfassung durch Referendum verlangt hatten, während die Ministerpräsidenten sich auf ihrer Koblenzer Konferenz (8.-10.7.1948) jeder Festigung des Provisoriums widersetzen. Weber läßt die Ursachen für die damalige Auffassung der ehem. Besatzungsmächte offen; sie dürften aber darin begründet sein, daß die Westmächte die außenpolitische Lage realer einschätzten u. nicht nur eine dauerhafte, sondern auch widerstandsfähige Verfassung erstrebten, die Machtproben standhalten könnte. Z. T. mag der Hang zum Perfektionismus bei der Ausarbeitung des BGG seine Ursachen darin haben, daß die entstehende Bundesrepublik Deutschland glaubte, bei einer Anknüpfung an die Verf. d. Weimarer Republik in ihren Entscheidungen größeres Gewicht u. wachsende Bedeutung zu erlangen; vgl. auch Menzel in DV 1949/312.

(5) 23.5.1959

(6) 30.5.1959

(7) Die Bundesregierung im 3. Kabinett Adenauer besteht aus dem Kanzler und 18 Fachministern.

(8) i. d. Fassung der Pariser Verträge vom 23.10.1954, ratifiziert vom BT durch Gesetz vom 24.3.1955.

der Einflußmöglichkeiten "oligarchischer Herrschaftsgruppen" (9) mit sich; denn die innen- und außenpolitische Festigung der Staatsmacht, die durch die Währungsreform vom 20. Juni 1948 auch einen steigenden finanziellen Rückhalt bekommen hatte, bewirkte durch den hiermit verbundenen politischen (10), wirtschaftlichen (11) und kulturellen (12) Aufstieg die Erstarkung der Macht einer Vielzahl von Interessengruppen (13), die eine Beeinflussung der Staatsorgane erstreben, um ihre partiellen Interessen durchsetzen zu können. Alle diese Interessengruppen, die sich innerhalb und außerhalb von Parteien auszuwirken vermögen, ja zu denen die Parteien selbst gezählt werden können, stellen Gefährdungen der Unabhängigkeit der Abgeordneten dar. Daneben aber können auch Mängel der Rechtsordnung zu den konstituierenden Faktoren der Gefahrenlage gezählt werden; nicht zu reden von den in der Person des Abgeordneten gegebenen unabhängigkeitsbedrohenden Momenten.

(9) Werner Weber, LV 106, S. 50.

(10) 2. 5. 1951 Mitglied des Europarats

26. 5. 1952 Unterzeichnung des Bonner Vertrages

12. 6. 1952 Mitglied der ITU

10. 9. 1952 Vertrag mit Israel über die Wiedergutmachung

27. 2. 1953 Unterzeichnung des Londoner Abkommens über die deutschen Auslandsschulden

23. 10. 1954 Unterzeichnung der Pariser Verträge

5. 5. 1955 Wiedererlangung der deutschen Souveränität

6. 5. 1955 Mitglied der WEU und der NATO

21. 7. 1956 Einführung der allgemeinen Wehrpflicht

27. 10. 1956 Vertrag mit Frankreich über die Angliederung des Saarlandes

ferner Errichtung diplomatischer und konsularischer Vertretungen im Ausland.

(11) 30. 10. 1959 Beitritt der BRep zur OEEC

25. 3. 1957 Mitgründung der EWG und EURATOM

19. 3. 1958 Errichtung des Europäischen Parlaments in Straßburg

(12) 21. 6. 1952 Mitglied der UNESCO

19. 12. 1954 Mitglied der Europäischen Kulturkonvention

(13) Nach der Wiedenzulassung der Parteien im Jahre 1945 erlangten zunächst die G. Bedeutung; die einflußreichste G. ist heute der DGB mit 16 FachG. Als Sozialpartner der G. konstituierten sich später Arbeitgeberverbände. Hinzu traten eine Vielzahl anderer Gruppen, die noch im einzelnen untersucht werden sollen.

Es soll nicht verkannt werden, daß die Beeinflussung des Staatswillens auch durch Beherrschung der Exekutive versucht wird. Die Verwaltung ist jedoch gesetzlich verpflichtet, im Rahmen der Gesetze tätig zu werden, so daß trotz einer etwaigen Einflußnahme von Interessengruppen in formeller Hinsicht das Gesetz gewahrt bleibt. Bedenklicher muß es aber stimmen, wenn die Gesetzgebung selbst in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt wird. Dann besteht die Gefahr, daß eine "Rechtsbeugung" in das Gewand eines formell einwandfreien Gesetzes gekleidet wird und daher als materielles Unrecht trotz Verfassungsgerichtsbarkeit nicht mehr ohne weiteres kenntlich oder sogar zu beseitigen ist. Selbst wenn der theoretische Fall eintreten sollte, daß sich eine Zwangssituation für eine qualifizierte Anzahl von Abgeordneten bei ihrer Abstimmung im Plenum des Bundestages nachweisen ließe, könnte wegen des Fehlens rechtlicher Sanktionen das formell durch den Beschluß des Bundestages in 3. Lesung angenommene Gesetz durch einen Verfassungsgerichtsentscheid nicht aufgehoben werden. Zudem hat es nach der gegenwärtigen Verfassungssituation der Abgeordnete selbst zu vertreten, wenn er im Kampf mit den vielfältigen Beeinflussungsmöglichkeiten in bestimmten Fällen unterliegt.

Da der Abgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (14) an Aufträge und Weisungen nicht gebunden ist, wird er sich auch persönlich mit seinen Entscheidungen identifizieren lassen müssen. Dann besteht aber auch kein hinreichend legitimer Anlaß mehr, unter der gegenwärtigen Regelung der Verfassung gegen die Gültigkeit eines durch unsachliche Beeinflussung zustande gekommenen Gesetzes anzukämpfen, mit dessen Fortgeltung aber andererseits die Folge der Beeinflussung weiterwirkt und als "latentes Unrecht" zunächst nur durch einen neuen Akt des Gesetzgebers wieder beseitigt oder modifiziert werden kann. Diese Problematik drängt immer mehr zu einer endgültigen Lösung.

Die Schutzvorschriften der §§ 105, 106 StGB (14a) sehen zwar bei Nötigung eine Bestrafung der Täter vor; indessen sichern diese Bestimmungen nur die strafrechtliche Ahndung einer solchen Tat, sagen jedoch noch nichts über die

(14) "Sie (die Abgeordneten) sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen."

(14a) § 105 StGB: "Wer es unternimmt, ein Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes ... zur Fassung oder Unterlassung von Beschlüssen zu nötigen ..., wird ... bestraft. ..."

§ 106 StGB: "Wer ein Mitglied einer der vorbezeichneten Versammlungen durch Gewalt oder durch Bedrohung mit einer strafbaren Handlung verhindert, ... zu stimmen, wird ... bestraft. ..."

Rechtsgültigkeit von Bundestagsbeschlüssen aus, die unter Nötigung einzelner Mitglieder zustande gekommen sind; andererseits lassen sich die strafrechtlich erfaßten Extremfälle kaum nachweisen. Die latente, strafrechtlich nicht faßbare Beeinflussung ist aber gefährlicher und in erster Linie Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Der Verfassungsgeber hat Gefahren für die Unabhängigkeit der Abgeordneten erkannt und versucht, ihnen durch Übernahme des Art. 21 der Weimarer Verfassung von 1919 in das Bonner Grundgesetz zu begegnen. Es kann hier noch dahingestellt bleiben, inwieweit diese Verfassungsbestimmung der Gesamtsituation noch gerecht wird. Wenn man jedoch das eigentliche Wesen und die tiefere Bedeutung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG für die heutige Zeit erkennen will, muß man das in diesem Grundgesetzartikel enthaltene Gedankengut in seiner historischen Entwicklung zurückverfolgen und die geistesgeschichtlichen politischen Hintergründe aufzeigen, die den Weg dieser Verfassungsbestimmung bis in das Bonner Grundgesetz begleitet haben.

D. ZUR PROBLEMATIK DER UNABHÄNGIGKEIT DER ABGEORDNETEN IM DEUTSCHEN BUNDESTAG

1. Abschnitt

Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie

I. Der verfassungsgeschichtliche Hintergrund des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

1. Historische ausländische Verfassungstexte als Vorläufer zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

"Sie (die Abgeordneten) sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen." (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG)

Unabhängig von Wesen und Sinngehalt dieser Bestimmung des Art. 38 GG soll in einem kurzen verfassungsgeschichtlichen Rückblick die Herkunft ihres Wortlauts untersucht werden, bevor die ideengeschichtlichen Hintergründe durch eine vergleichende Wertung der gewonnenen Verfassungstexte aufgezeigt werden sollen.

Laudan (15) geht in seinen Untersuchungen übereinstimmend mit Hatschek (16) davon aus, daß in verfassungshistorischer Sicht der Ursprung des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG bereits in der "Constitution Française" von 1789 zu finden ist. Diese Ansicht ist insoweit richtig, als es sich um die Aufnahme eines entsprechenden Wortlautes in einen Verfassungsentwurf handelt.

Der historische Vorkämpfer dieser Bestimmung war Abbé Sieyès, der in seiner berühmten Rede vor der französischen Nationalversammlung am 7. September 1789 ausrief (17):

1. "Die Wähler jedes Wahlbezirks bestimmen den Repräsentanten im Namen des ganzen Reichs. Ein Deputierter, der für einen Wahlbezirk gewählt ist, ist im Namen der Gesamtheit der Wahlbezirke gewählt. Er ist der Deputierte der gesamten Nation; alle Staatsbürger sind seine Auftraggeber."
2. "Deshalb ist er nicht den Wählern seines Bezirks irgendwie unterworfen, nur der nationale Wille ist für ihn maßgebend. Daher kann es kein imperatives Mandat geben, das dem einzelnen Abgeordneten von seiner Wählerschaft auferlegt würde. Nur der nationale Wille ist für ihn maßgebend."
3. "Auf die Beratung in der parlamentarischen Körperschaft allein kommt es an. Eine vorübergehende oder nachfolgende Entscheidung (décision) in den einzelnen Wahlbezirken durch einen Appell an das Volk in Bezug auf die in der Legislatur zu beratende Frage darf es nicht geben. Denn das Volk kann nicht sprechen, kann überhaupt nicht handeln, außer durch seine Repräsentanten."

Es mag an dieser Stelle noch dahinstehen, aus welchen Gründen Sieyès diese Formulierungen in seiner Rede gebraucht hat, da hier nur Ursprung und Entwicklung des Wortlauts der Verfassungsbestimmung des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG aufgezeigt werden sollen. Die Erörterung über den ideengeschichtlichen Hintergrund der Ausführungen von Sieyès in der französischen Nationalversammlung soll dem nächsten Kapitel vorbehalten bleiben.

(15) Laudan, LV 60, S.2.

(16) Hatschek, LV 45, S.569 f.

(17) Archives Parlementaires, Paris, S.583; Hatschek, LV 46, S.358 u. LV 45, S.569; Dennewitz-Schneider, LV 16, Art.38 Anm. II,4; Tecklenburg, LV 103, S.148.

Die französische Nationalversammlung übernahm als Teil eines Verfassungsentwurfs bereits im Dekret vom 22.12.1789 diese Auffassung von Sieyès über die Beziehungen der Abgeordneten zu ihren Wählern und ihre verfassungsrechtliche Stellung innerhalb des Staates. Dieses Dekret bestimmt (18):

"Les représentants nommés à l'assemblée nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, c'est-à-dire, de la nation entière.

L'acte d'élections sera le seul titre des fonctions des représentants de la nation; la liberté de leurs suffrages ne pouvant être gênée par aucun mandat particulier, les assemblées primaires et celles des électeurs adresseront directement au Corps législatif les pétitions et instructions qu'elles voudront lui faire parvenir.

Aussi ... les représentants à l'assemblée nationale, ne pourront jamais être révoqués et leur destitution ne pourra être que la suite d'une forfaiture jugée."

Die französische Verfassung vom 3.9.1791 übernahm endgültig diese Auffassung und bestimmte in Tit. III Chap. I Sect. III Art. 7 (19):

"Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat."

Diese Verfassungsbestimmung wurde richtungsweisend für die meisten kontinental-europäischen Verfassungen nach der Französischen Revolution.

Die Verfassung der Cisalpinischen Republik vom 30.6.1797 (20) bestimmt:

Art. 52:

"Die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers sind nicht Repräsentanten des Departements, welches sie ernannt hat, wohl aber der ganzen Nation; und es kann ihnen kein besonderer Auftrag gegeben werden."

(18) Von einer Übersetzung wurde abgesehen, da inhaltlich Übereinstimmung zu den Ausführungen von Sieyès vorliegt.

(19) eig. Übersetzung (wörtlich): "Die Repräsentanten, die in den Departements aufgestellt werden, werden keine Repräsentanten eines bestimmten Departements sein, sondern der ganzen Nation, und es wird ihnen kein Auftrag gegeben werden können."

(20) Übersetzung bei Pölit, LV 84, Bd. II, S. 357

Die "Erste Verfassung der Niederlande" vom 23.4.1798 (21) erklärt:

Art.30:

"Der stellvertretende Körper ist derjenige, welcher das ganze Volk repräsentiert, und im Namen desselben, der Vorschrift der Verfassung gemäß, Gesetze gibt."

Art.31:

"Kein Mitglied dieses Körpers repräsentiert jemals einen besonderen Teil des Volkes; keines erhält eine besondere Instruktion."

Die "Verfassung von Portugal" vom 23.9.1822 (22) bestimmt:

Art.91:

"Jeder Deputierte ist Bevollmächtigter und Stellvertreter der ganzen Nation, und nicht allein des Gebietsteiles, der ihn erwählt hat."

Die belgische Verfassung von 1831 (23) erklärt:

Art.32:

"Die Mitglieder der beiden Kammern repräsentieren das Volk und nicht allein die Provinz oder den Teil der Provinz, die sie gewählt haben."

2. Historische deutsche Verfassungstexte als Vorläufer des

Art.38 Abs.1 Satz 2 GG

Neben anderen europäischen Staaten (24) übernahm später auch Deutschland fast wörtlich diese Bestimmung aus der französischen Verfassung von 1791. Nachdem bereits Art.96 der deutschen Revolutionsverfassung von 1849 (25) einen ähnlichen Wortlaut enthielt, findet sich diese Formulierung auch in den späteren deutschen Verfassungen.

(21) Übersetzung bei Pölit, LV 84, Bd.II, S.128; die Schreibweise wurde jedoch dem modernen Hochdeutsch angepaßt.

(22) Übersetzung bei Pölit, LV 84, Bd.II, S.309; auch hier wurde die Schreibweise dem modernen Hochdeutsch angepaßt.

(23) Übersetzung bei Franz, LV 32, bei Art.32 BelgVerf. Der Urtext lautet: "Les membres des deux chambres représentent la nation et non uniquement la province ou la subdivision de province, qui les a nommés."

(24) z.B. Sardinien (Statut von 1848, spät.Verf. v. Italien), Österreich, Polen, Tschechoslowakei etc.

(25) "Entwurf für die Verfassung des Deutschen Reichs von 1849".

Die "Preußische Verfassung von 1863" bestimmt:

Art. 38:

"Die Mitglieder beider Kammern sind Vertreter des ganzen Volkes."

Die "Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871" erklärt:

Art. 29:

"Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden."

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 übernimmt ebenfalls den Text dieser Bestimmung, fügt jedoch zusätzlich die Gewissensklausel ein, um klarzustellen, daß die Entscheidung des Abgeordneten zwar nur in seiner eigenen Person fällt, diese aber nicht willkürlich sein soll, sondern vor dem gesamten Ich verantwortlich werden muß:

Art. 21:

"Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an keine Aufträge gebunden."

Diese Kette von fast wörtlich übereinstimmenden in- und ausländischen Verfassungsbestimmungen aus der Zeit der Französischen Revolution bis zur Weimarer Verfassung haben eine zweifache Verfassungsgarantie gemeinsam:

1. Die Abgeordneten repräsentieren das Gesamtvolk, nicht einzelne Gruppen.
2. Sie sind an Weisungen nicht gebunden.

Diese Feststellung birgt aber erst das Teilergebnis in sich, daß in diesen beiden Punkten sämtliche angeführten Verfassungsurkunden dieselben Garantien geben wollen. Es ist aber noch zu klären, aus welchem ideengeschichtlichen Hintergrund die Auffassung von Sieyès entstanden ist, die ihrer Formulierung nach eine Abwehrreaktion auf eine bisher entgegengesetzte Regelung darstellt, und was unter dem vielfach gebrauchten Begriff der "Repräsentation" des Gesamtvolkes durch Abgeordnete in der Verfassungsgeschichte zu verstehen ist.

II. Der ideengeschichtliche Hintergrund in der historischen Entwicklung des Gehaltes von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

1. Die Staatsidee der Aufklärung

Das erwachende Europa des ausgehenden 17. Jahrhunderts hatte der absoluten Monarchie (26), soweit sie nicht selbst den Idealen der Neuzeit positiv gegen-

überstand, das Gedankengut der Aufklärung entgegengesetzt. Träger dieser freiheitlichen Geistesbewegung war vor allem das aufstrebende Bürgertum, in dem trotz aller Gegensätzlichkeiten die Philosophie eines Hugo Grotius und Spinoza, eines John Locke und D. Hume lebendig wurde. In Deutschland hatten vor allem Leibniz und Kant das Zeitalter der Aufklärung geprägt, sich aber gleichzeitig den aus England und Frankreich einströmenden materialistischen Bestrebungen widersetzt und somit den "deutschen Idealismus" begründet. Für das Staats- und Verfassungsrecht dieser Epoche brachte die Staatsphilosophie John Lockes (27), Rousseaus (28) und Montesquiueus (29) bedeutende Veränderungen mit sich. Unter teilweiser Übernahme antiker Vorstellungen vertraten Locke und Montesquieu, mit gewissen Einschränkungen auch Rousseau, die Auffassung, der Mensch habe sich als "animal sociale" durch vertragliche Vereinbarungen in Staatengemeinschaften zusammengeschlossen. Er besitze im Wesen seines vernunftbegabten Seins gewisse unveräußerliche Grundrechte, die als natürliche Menschenrechte weder Ausfluß der göttlichen Offenbarung noch der absolutistischen Gesetzgebung seien. Rousseau nimmt hierbei allerdings eine gewisse Sonderstellung ein, auf die noch eingegangen werden soll.

Die mit dem Zeitalter der Aufklärung verbundenen technischen Fortschritte bildeten eine fruchtbare Grundlage für modernes Gedankengut. Der Mensch glaubte, die Überwindung der Natur mit Hilfe von Wissenschaft und Technik gebe ihm gleichzeitig die Kraft, sich selbst zu befreien und politisch mündig zu werden. Die Aufklärung wurde somit zum Sammelbecken aller gegen den extremen Absolutismus gerichteten Strömungen und der Wegbereiter für eine grundlegende Reformierung des zu mächtig gewordenen Staatswesens.

2. Der Repräsentationsgedanke im Verfassungsstaat der Neuzeit

Die Staatsphilosophie der Aufklärung wurde Bestandteil der neuen europäischen Verfassungen, die aus den großen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts hervorgegangen waren. Dort findet man auch den Repräsentationsgedanken, der die verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten sichert. Der Grundgedanke des Repräsentationssystems (30) besteht in der Legitimation der

(26) vgl. W. Weber in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S. 21

(27) Locke, LV 69

(28) Rousseau, LV 91

(29) Montesquieu, LV 78

Parlamentsmitglieder als unabhängige Repräsentanten des Gesamtvolkes, deren Mehrheitsbeschlüsse nicht nur die unterlegene Minderheit, sondern auch die nicht erschienenen Abgeordneten binden. Gleichzeitig wird das freie Mandat institutionell garantiert und somit das imperative Mandat (31) als verfassungswidrig dargestellt; denn ein Repräsentant ist kein Vertreter, der an die Weisungen des Vertretenen gebunden ist, sondern ein auf einer höheren Wertstufe stehender, jeglichem Über- und Unterordnungsverhältnis entzogener Akteur mit eigener Willensbildung, der zwar ethisch das Wohl des Gesamtvolkes berücksichtigen soll, in seiner Unabhängigkeit aber keinen Beschränkungen rechtlicher Art unterworfen ist.

Der Abgeordnete ist demnach in seiner Entscheidung frei und muß sich wegen parlamentarischer Abstimmungen nur sich selbst und damit implicite seinem eigenen Gewissen gegenüber verantworten. Waren die Parlamentsmitglieder zur Zeit des Absolutismus noch die Interessenvertreter eines bestimmten Standes und den Weisungen ihrer Standesherrn unterworfen (32), so werden sie im demokratischen Verfassungsstaat des 18. Jahrhunderts unabhängige Repräsentanten des gesamten Volkes, die wegen ihrer uneingeschränkten Entscheidungsfreiheit im Parlament während der Wahlperiode nicht abberufen werden können. Da die "Repräsentanten des Volkes" in keinerlei rechtlicher Unterordnung zu Dritten, etwa dem durch sie repräsentierten Volke, stehen, fehlte es auch an einer Aktivlegitimation jeglicher Instanz, die einen Abgeordneten während seiner Amtsdauer abberufen möchte.

Rousseau allerdings, der das imperative Mandat ebenfalls eblehnte, war auch ein Gegner der Repräsentationstheorie; denn seiner Ansicht nach ginge das Volk seiner ihm natürlicherweise anhaftenden Souveränität verlustig, wenn es die Fähigkeit zur Willensbildung und zum Handeln auf ein Organ übertrage, das den Volkswillen nicht immer erkenne oder sogar mit ihm Mißbrauch treiben könne. Er ging dabei noch einen entscheidenden Schritt weiter und erstrebte die plebiszitäre Demokratie antiken Vorbilds. Ging das Repräsentationssystem noch von dem Axiom eines naturrechtlich basierten originären Gesamtinteresses aus, wie Fraenkel (32a) ausführt, das sich auf den Gegenstand obrigkeitlicher Hoheitstätigkeit erstreckt, ohne dogmatisch an ein bestimmtes Organi-

(30) vgl. die umfassenden Ausführungen bei Hatschek, LV 45, S. 568 ff. und Leibholz, LV 63, S. 25 ff. u. 44 ff., vor allem auch S. 72 ff.

(31) vgl. hierzu auch Boll, LV 9, und Buchholz, LV 10

(32) vgl. Gierke, LV 38, S. 576 ff.

(32a) Fraenkel, LV 31, S. 7/8.

sationsprinzip gebunden zu sein, so basiert das Plebiszitärprinzip auf dem doppelten Axiom des individuellen Wahl- und Mitbestimmungsrechtes als eines Menschenrechts und der Volkssouveränität als einer prinzipiell uneingeschränkten Kollektivbefugnis.

Trotz dieser theoretischen Trennung beider Systeme vermögen diese sich aber in Grenzfällen so stark zu nähern, daß eine Trennung in der Praxis undurchführbar werden kann. Dies gilt um so mehr, als es einem unbefangenen Betrachter auf den ersten Blick gleichgültig sein könnte, ob das Gesamtinteresse gültig ist, weil es vom Volke gewollt ist, oder ob der Volkswille gelten soll, weil er das Gesamtinteresse repräsentiert. Rousseau hat zu dieser Verwirrung noch beigetragen, indem er zwar dem Volke die Souveränität zusprach, es aber gleichzeitig wieder zur Einhaltung gewisser allgemein gültiger Maximen verpflichtete. Fraenkel (32b), der mit Recht hierbei von der "Quadratur des politischen Zirkels" spricht, sieht eine Lösung nur dann, wenn man an ein Dogma von der Unfehlbarkeit des Volkes glaubt und sich dieser Glaube in der politischen Realität bewährte. Dieser Auffassung ist für die theoretische Erörterung beizutreten; praktische Bedeutung wird ihr aber für vorliegende Untersuchung schon deshalb nicht zukommen, weil die plebiszitäre Demokratie im Sinne Rousseaus bereits praktisch an der Tatsache der hochspezialisierten und dicht bevölkerten Großflächenstaaten scheitert. Für den Anhänger des Plebiszitärsystems stellt allerdings der parlamentarische Beschluß, den er im Großflächenstaat aus Zweckmäßigkeitsgründen hinnehmen muß, immer nur das Surrogat eines Volksentscheids dar.

Die Entwicklung der Repräsentationsidee mag nun zwar in erster Linie in den geistigen Strömungen der Aufklärung und des Liberalismus begründet liegen und durch die Französische Revolution weiter begünstigt worden sein. Unmittelbar ausgelöst wurde sie allerdings auch noch durch äußere Ereignisse: Die Vertreter der Stände waren wegen ihrer Bindungen an die Instruktionen ihrer Standesherrn oftmals nicht in der Lage, rasche Entscheidungen zu treffen. Abstimmungen über dringende Angelegenheiten mußten häufig verschoben werden, bis die Abgeordneten wieder neue Weisungen eingeholt hatten oder ihre bisweilen abgelaufenen Vollmachten wieder hatten erneuern lassen. Ludwig XVI. hatte daher bereits unter Durchbrechung des Prinzips der ständischen Vertretung durch Reglements vom 24.1.1789 angeordnet, daß die Instruktionen durch die Standesherrn zwar nicht unzulässig seien, aber soweit gehal-

ten werden müßten, daß ohne weitere Verzögerung eine Beschlußfassung möglich sei (32c).

Abbé Sieyès (33) schließlich vertrat als erstes Mitglied der Nationalversammlung die Repräsentationstheorie und sah die einzelnen Abgeordneten nicht mehr als Vertreter ihres Standesherrn an, die durch das Abhängigkeitsverhältnis "Vertreter-Vertretener" an dessen Weisungen gebunden waren, sondern als unabhängige Repräsentanten des Gesamtvolkes. Die Einbeziehung des Begriffes "Gesamtvolk" entzog somit den Standesherrn als Vertretern partieller Interessen die Möglichkeit, Abgeordneten verbindliche Weisungen zu erteilen. Es wäre aber immerhin noch denkbar gewesen, ein zumindest theoretisches Weisungsrecht des "gesamten Volkes" an den einzelnen Abgeordneten zu konstruieren, obwohl dies ebenfalls der Repräsentation der Parlamentsmitglieder widerspräche, da auch keine "Vertretung" gegenüber dem Gesamtvolk vorliegen kann. Diese Frage wird aber akademisch bleiben; denn in praxi könnten Instruktionen schwerlich von der ideell-politischen Einheit "Gesamtvolk" herrühren, sondern allenfalls von einzelnen Wählergruppen, Parteien oder sonstigen Interessenverbänden.

Um jegliche Möglichkeit einer repräsentationsfeindlichen Auslegung auszuschließen, wurde aber eine doppelte Verfassungsgarantie gegeben: Die Einführung des Begriffes "Repräsentant" hebt den Abgeordneten bereits weit über den Status eines immerhin weisungsgebundenen Vertreters hinaus. Ein Repräsentant handelt nicht nur an Stelle des Repräsentierten, sondern entscheidet auch an dessen Stelle, ist daher ein - dem Zivilrecht fremder - Typus des "Vertreters im Willen mit unwiderruflicher Vollmacht". Der Repräsentierte ist lediglich in der Auswahl seiner Repräsentanten frei. Trotzdem haben aber die französische Verfassung und die späteren klassischen kontinental-europäischen Verfassungen noch ausdrücklich das Institut des "freien Mandats" institutionell garantiert, um jegliche Zweifel auszuschalten.

In der parlamentarisch-demokratischen Gegenwart der Bundesrepublik fordert Leibholz (34) darüber hinaus für die Person des Repräsentanten einen eigenen

(32c) Kremer, LV 58, S.11/12

(33) vgl. Sieyès: *Qu'est-ce que le Tiers-Etat*, Paris 1789, Chap. V, S.119; "Von dem Zuwachse der Freiheit in dem Gesellschaftsstande und in dem Repräsentativsystem", in: "Politische Schriften", 1796, Bd. II, S.277 ff.; *Archives Parlementaires*, Paris, VIII, S.595

(34) Leibholz, LV 63, S.73

Wert, eine eigene Würde und Autorität, "kurzum die Qualitäten eines Herren, nicht eines Dieners". Er beruft sich hierbei auf Guizot (35), der darauf hinwies, daß sonst "la liberté du député, la dignité du député, la dignité de cette chambre, la dignité de nos institutions complètement" vernichtet würden. Eine Abhängigkeit der Repräsentanten von Dritten, etwa vom Kurationsorgan "Volk", würde aber die "Würde", den "personalen Wertgehalt" des Abgeordneten antasten und somit dem Wesen der Repräsentation widersprechen.

Sieyès hatte sich mit seinen Forderungen gegen den Abgeordneten Pétion (36) gewandt, der sich in der Sitzung der französischen Nationalversammlung vom 5.9.1789 für die Beibehaltung des imperativen Mandats eingesetzt hatte. Pétion ging hierbei von zivilrechtlichen Überlegungen aus und sah das "Mandat" des "Abgeordneten" als eine Art Auftragsverhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten an. "Les membres du Corps législatif sont des mandataires; les citoyens, qui les ont choisis, sont des commettants, donc ces représentants sont assujettis à la volonté de ceux, de qui ils tiennent leur mission et leurs pouvoirs. Nous ne voyons aucune différence entre ces mandataires et les mandataires ordinaires; les uns et les autres agissent en même titre, ils ont les mêmes obligations et les mêmes devoirs." Pétion mußte daher in konsequenter Durchführung seiner privatrechtlichen Terminologie zur Anerkennung des imperativen Mandats kommen, obwohl sich andererseits der Tatbestand der Repräsentation als staatsrechtlicher Vorgang nicht mit zivilrechtlichen Überlegungen begreifen läßt.

Die äußeren Ereignisse der Französischen Revolution, die Emanzipation des Bürgertums und die Beseitigung der Vorrechte des Adels (37) begünstigten schließlich auch den politischen Erfolg des französischen Staatsmannes Mirabeau (38), der sich am 4.4.1789 vom Dritten Stand in die Generalstände hatte wählen lassen und dank seiner Redekunst seit der Sitzung vom 23.6.1789 die Nationalversammlung beherrschte. Als am 19.4.1790 einige Abgeordnete in der Nationalversammlung erklärten, sie könnten sich an der Abstimmung nicht beteiligen, da ihre Vollmachten abgelaufen seien, die sie

(35) Guizot in: Le Moniteur Universel du 1 Sept. 1846 (Séance de chambre du 31 août 1846), S.2309.

(36) Archives Parlementaires, Paris, VIII, S.582 und Hatschek, LV 37, S.358

(37) liberté, égalité, fraternité - Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit

(38) Mirabeau, Honoré Gabriel de Riqueti, Graf von, 1749-91, nähere Nachweise bei Kremer, LV 58, S.12

von ihren Standesherrn empfangen hatten, rief Mirabeau, die Nationalversammlung sei die höchste Autorität im Staate und könne unabhängig von Auftraggebern aus eigener Macht entscheiden. Diese Forderung von Sieyès und Mirabeau wurde dann auch später in der französischen Verfassung vom 3.9. 1791 verwirklicht. Der Weg in die kontinental-europäischen Verfassungen war geöffnet.

3. Die ersten Anfänge der Repräsentationsidee in England

Trotzdem ist das verfassungsrechtliche Prinzip der Repräsentation keine Erfindung der Aufklärung, sondern findet sich in seinen ersten Anfängen bereits 400 Jahre früher in der ersten Geschäftsordnung des englischen Parlaments (39), die u. a. bestimmte:

"... et ideo oportet quod omnia quae affirmari, vel concedi vel negari, vel fieri debent per parliamentum, per communicatam parlamenti concedi debent, quae est ex tribus gradibus, sive generibus parlamenti scilicet ex procuratoribus cleri, militibus communitatum, civibus et burgensibus, qui repraesentant totam communitatem Angliae (40), et non de magnatibus, quia quilibet eorum est pro sua propria persona ad parliamentum et pro nulla alia." (41).

Ich trete aber insoweit der Auffassung von Laudan bei, als er feststellt, daß die Französische Revolution für die Ausbreitung des Repräsentationsgedankens in den kontinental-europäischen Staaten von richtungsweisender Bedeutung war. Die englische Reformierung der verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten strahlte bereits zu Beginn des 17. Jahrhunderts nach Skandinavien aus, wo die Repräsentationstheorie vor allem Schweden beeinflusste (42). Bedeutenden Anteil an der Ausbreitung des Repräsentationsprinzips im 18. Jahrhundert hatte Sir William Blackstone, von dem die klassische Formulierung herrührt (43): "every member, though chosen by one particular district, when elected and returned serves for the whole realm."

(39) "Modus Tenendi Parliamentum"; 1. Parl. - GO, Engl., 14. Jh.

(40) "die das gesamte englische Volk vertreten"

(41) vgl. Hatschek, LV 45, S. 568

(42) vgl. zur schwedischen Verfassungsgeschichte insbes. Fahlbeck, LV 26, S. 143 f.

(43) Blackstone, LV 6, Bd. I, S. 159

4. Die weitere Entwicklung in Deutschland

Die Freiheitsideale und Verfassungsvorstellungen der Französischen Revolution waren für die weitere Entwicklung in Deutschland bedeutsam. Wenn auch die radikalen Tendenzen der staatsrechtlichen Neuordnung in Frankreich im übrigen Europa kritische Betrachter fanden und insbesondere Burke (44) zur Gegenrevolution und Wiederherstellung des "ancien regime" aufrief (45), konnte die Ausbreitung des neuen Staatsdenkens nicht mehr aufgehalten werden. Obgleich Burke noch auf das Ideal einer allmählichen Reformierung der Verfassung nach englischem Vorbild hinwies und jeden revolutionären Eingriff ablehnte, hatte der Gedanke der Volkssouveränität und der Repräsentationstheorie für die verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten doch Wegbereiter im europäischen Ausland und in Deutschland gefunden. Wenn auch diese Ideale wegen der französischen Revolutionskriege nicht ohne weiteres im Deutschen Reich institutionell garantiert werden konnten, so setzten doch die ersten verfassungsrechtlichen Auswirkungen als Ausfluß der Entwicklung in Belgien bei dem Entwurf für die Verfassung des Deutschen Reiches von 1849 (46) ein.

Die Anhänger des Altliberalismus (47) vertraten allerdings noch die Auffassung, die Volksrepräsentation bestehe in der Delegation von Vertretungsrechten an Repräsentanten, während das Volk weiterhin Inhaber der eigentlichen Souveränitätsrechte bleibe. Diese Theorie widerspräche allerdings dem Verbot des imperativen Mandats, das beinahe alle Verfassungen mit dem Grundsatz der Volksrepräsentation verbunden haben; denn Inhaber von originären (eigentlichen) Souveränitätsrechten stünden begrifflich über denen, die diese Rechte nur kraft Delegation ausübten.

Nachdem jedoch später durch die Politik Bismarcks aus dem Norddeutschen Bund von 1866 das Deutsche Reich von 1871 geschaffen worden war, fand der klassische Repräsentationsgedanke der Französischen Revolution - wie bereits vorher in der Preußischen Verfassung von 1863 - seine endgültige Verwirklichung in der neuen Reichsverfassung vom 16.4.1871.

Trotzdem wurde immer wieder versucht, von der "klassischen Form" der Repräsentationslehre aus der Zeit der Französischen Revolution abzuweichen und

(44) Burke (Edmund, 1729-1797), engl. Politiker, seit 1766 als Whig im Unterhaus

(45) vor allem in seinem Hauptwerk, LV 12

(46) vgl. d. ausführl. Nachweise oben S. 5-8, "Verfassungsgeschichte"

die Beziehungen der Abgeordneten zu den Wählern auf eine andere Grundlage zu stellen.

Eine Auffassung, die in dem Kreis um Laband vertreten wurde, setzte sich für die Theorie ein, daß die Rechte und Pflichten des Abgeordneten sich unmittelbar aus der Verfassung herleiten und keine rechtlichen Beziehungen zum Staatsvolk bestünden. Nach Jellinek (47a) würde diese Theorie allerdings zu der Konsequenz führen, daß das Staatswesen während der Legislaturperiode zu einer Oligarchie umgebildet würde. Er konstruiert deshalb zwischen den primären und sekundären Organen "ein Organverhältnis, das seiner Natur nach nur ein Rechtsverhältnis sein kann" (47b).

Hatschek, der zunächst ebenfalls diese Lehrmeinung vertreten hatte, wandte sich später einer anderen Auffassung zu, da zwischen Staatsorganen keine Rechtsbeziehungen bestehen könnten; Organe des Staates seien der Staat selbst. Rechtsverhältnisse seien aber nur zwischen verschiedenen Rechtspersonlichkeiten denkbar. Er definierte dann die Repräsentation "als das Handeln bestimmter Verbandszugehöriger (Vertreter) für die übrigen Verbandsmitglieder mit der Rechtswirkung, daß es diesen als rechtsbedeutsam zugerechnet werde. Das Ausmaß dieser Rechtswirkung könne von der jeweils maßgebenden Rechtsordnung verschieden gestaltet sein (47c).

Jellinek definiert die Repräsentation als "das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der ersteren unmittelbar als der Wille der letzteren angesehen wird, so daß beide rechtlich gesehen als eine Person zu betrachten sind" (47d). Diese Auffassung widerspricht aber schon deshalb dem Wesen der Repräsentation, weil Repräsentant und Repräsentierter wegen der "jeder Repräsentation immanenten Duplizität der personellen Existenz" (47e) keine Einheit bilden.

(47) vor allem Klüber, 1762-1837, in: "Öffentl. Recht des Teutschen Bundes, 1777, und Rotteck, 1775-1840, radikaler Vertreter des Liberalismus im bad. Landtag; in: "Ideen über Landstände", S.8 ff.

(47a) Jellinek: "Die Erklärung der Menschen- u. Bürgerrechte", 1895, Das Recht d. mod. Staates, Bd. I; Allg. Staatslehre, 1900, Verfassungsänderung u. -wandlung, 1906; ferner Nachweise bei Hatschek, LV 46, S.361.

(47b) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S.566 ff.

(47c) Hatschek, LV 46, S.363/364

(47d) vgl. Anm. (47b)

(47e) Leibholz, LV 63, S.111 Anm.1

Nach der Beendigung des ersten Weltkrieges wurde jedoch wieder der klassische Repräsentationsgedanke in die republikanische Weimarer Verfassung vom 11.8.1919 übernommen. Wenn auch der verlorene Krieg und die Errichtung einer Republik staatsrechtliche Veränderungen geschaffen hatte, so bestand doch weiterhin ein souveränes Deutsches Reich, das sich in kontinuierlicher Beratung ohne unmittelbaren Einfluß von Besatzungsmächten eine neue Verfassung geben konnte. Der Nationalversammlung in Weimar wurde ein Entwurf vorgelegt, der organisch auf der bisherigen verfassungsrechtlichen Entwicklung aufbauen und die mit den Grundsätzen einer demokratischen Republik vereinbaren Bestimmungen der Reichsverfassung von 1871 übernehmen konnte, ohne deren Sinn zu verändern (47 ee).

III. Das Ideengut des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG in heutiger Sicht

1. Die Situation nach dem 2. Weltkriege - Wandlungen im Repräsentationssystem ?

In der Zeit nach dem 8. Mai 1945 muß in dieser stetigen Entwicklung des Repräsentationsgedankens jedoch eine tiefgreifende Zäsur angebracht werden: Die Kontinuität war unterbrochen. Der moderne Krieg mit den vielfältigen Massenvernichtungswaffen einer hochentwickelten Technik, die totale Niederlage mit der Entwertung vieler der bis zum Ende des Nationalsozialismus geförderten Ideale und die Kriegsfolgeerscheinungen hatten eine völlige Umkehrung in der Wertung staatlicher Ordnung mit sich gebracht.

(47ee) Kremer, LV 58, S.13; außerdem Quellenvergleich: Übernahme der alten Begriffe "Reich" und "Länder"; Art.1 RVerf - Art.2 WRVerf (Grenzen des Bundes- bzw. Reichsgebietes); Kompetenzverteilung in der Gesetzgebung zwischen Reich und Ländern (Art.2-5 RVerf - Art. 6-12 WRVerf); Reichsrecht bricht Landesrecht (Art.2 Satz 1 RVerf - Art.13 Abs.1 WRVerf); Ausführung der Reichsgesetze (Art.4 RVerf - Art.14 WRVerf); Aufsichtsrecht des Reiches über die Länder (Art.4 RVerf - Art.15 Abs.1 WRVerf); Verfassungsstreitigkeiten (Art.76 RVerf - Art.19 WRVerf, allerdings unter WRVerf nicht mehr Bundes- bzw. Reichsrat, sondern Staatsgerichtshof); Art.29 RVerf - Art.21 WRVerf (Repräsentationstheorie „Unabhängigkeit der Abgeordneten“); Öffentlichkeitsprinzip (Art.22 Abs.1 RVerf - Art.29 Satz 1 WRVerf); Indemnitätsprinzip (Art.30 RVerf - Art.36 WRVerf); Immunitätsprinzip (Art.31

Die ersten Länderverfassungen der Nachkriegszeit (47f) griffen zwar in Anlehnung an frühere Zeiten wieder auf den Grundsatz zurück, daß die Abgeordneten Repräsentanten des ganzen Volkes und an Aufträge nicht gebunden seien, der frühere Sinn dieser Bestimmung mag auch noch bei der Abfassung der Verfassungsentwürfe mitgeklungen haben - doch welcher Bedeutungswandel mag eingetreten sein?

2. Folgerungen für Art.38 Abs.1 Satz 2 GG

Die bisher geschilderten verschiedenen Auffassungen vom Wesen der Volksrepräsentation und des freien Mandats, die früher außer der "klassischen" vertreten worden sind, bedeuten jedoch nicht, daß mit jeder neuen Lehrmeinung objektiv auch ein Bedeutungswandel dieser Verfassungsgrundsätze eingetreten ist. Die Repräsentation und das Rechtsinstitut des freien Mandats wurden nur von verschiedenen subjektiven Standorten her gesehen. Dieses Ergebnis mag jedoch höchstens für die Vergangenheit Bedeutung haben und braucht die Gegenwart nicht zu hindern, für die Zukunft einen Begriff den Verhältnissen des ausgehenden 20. Jahrhunderts anzupassen, der auf der Stufe der Aufklärung und der Revolution der letzten 200 Jahre stehengeblieben ist und in der Literatur als "letztes Rückzugsgefecht eines altväterlichen Honoratioren-Parlamentarismus" (47g) oder als "Variationen um dasselbe Thema" (47h) bezeichnet wird.

-
- RVerf - Art.37 WRVerf mit Erstreckung auf Landtagsabgeordnete); Reichsexekution (Art.19 RVerf - Art.48 WRVerf); Ausfertigung und Verkündung der Gesetze (Art.17, Art.2 RVerf; Kaiser; Art.70 WRVerf; Reichspräsident); Verfassungsänderung (Art.78 Abs.1 RVerf - Art.76 WRVerf); einheitliche Handelsflotte (Art.54 Abs.1 RVerf - Art.81 WRVerf); einheitliches Zoll- und Handelsgebiet (Art.33 Abs.1 Satz 1 RVerf - Art.82 Abs.1 WRVerf); Haushaltsplan (Art.69 RVerf: "Reichshaushaltsetat" - Art.85 WRVerf); Unabhängigkeit der Richter und der Rechtspflege (Art.86 preuß. Verf.v.1850; § 1 GVG - Art.102 WRVerf).
- (47f) so statt vieler: Art.79 Verf.v. Rheinland-Pfalz: "Sie (die Abgeordneten) sind Vertreter des ganzen Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden."
- (47g) Rabus in AöR, Bd.78 (1952/53), S.191, und v. Mangoldt-Klein, LV 72, Art.38 Anm.IV
- (47h) Werner Weber, LV 106, S.41
- (47i) v. Mangoldt-Klein (LV 72); Leibholz (LV 61, 68); Eschenburg (LV 25); W. Weber (LV 106).

3. Der Meinungsstreit der Gegenwart

Die Kommentatoren des Art.38 GG (47 i) gehen fast übereinstimmend davon aus, daß auch das provisorische Bonner Grundgesetz den traditionellen Repräsentationsgedanken enthalte und beklagen den Gegensatz zwischen Theorie und Praxis, zwischen dem geschriebenen Wort der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit, die den Begriff der Repräsentation des Gesamtvolkes zu einer Fiktion herabgewürdigt habe. Man wendet sich u.a. gegen einen zu starken Einfluß von Interessengruppen aller Art auf die Tätigkeit der Abgeordneten und achtet sorgsam darauf, daß die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht verletzt werden.

Ist es aber sinnvoll, bei der Deutung des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG gewissermaßen als unabdingbare Prämisse immer den Repräsentationsgedanken des 18. und 19. Jahrhunderts vorauszusetzen, nur weil der Wortlaut dieses Verfassungsartikels (48) weitgehend mit den Bestimmungen der lückenlosen Kette von Verfassungsvorschriften übereinstimmt (49), die das Staatsrecht der letzten beiden Jahrhunderte bestimmt haben?

4. Die Entstehungsgeschichte des Art.38 GG

Zur Lösung dieses Problems erscheint es notwendig, die Entstehungsgeschichte des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG von dem Entwurf zu Herrenchiemsee bis zur Schlußabstimmung im Parlamentarischen Rat zu verfolgen. Hier ist auch wieder die Frage aufzugreifen, ob das neue demokratische Staatsdenken nach 1945 (50) eine abgewandelte Repräsentatividee hervorgebracht hat.

Nachdem der Blick auf die Verfassungsgeschichte gezeigt hat, daß der Gedanke der Volksrepräsentation und des freien Mandats - allerdings unter Ausschaltung der Zeit von 1933 - 1945 - bis zum Bonner Neubeginn objektiv gesehen im wesentlichen unverändert geblieben war, könnte doch immerhin die Möglichkeit bestehen, daß die Verfassungsgeber des Bonner Grundgesetzes von geänderten Verhältnissen ausgegangen sind und Anhaltspunkte bestehen, weiteren Veränderungen in der Verfassungswirklichkeit durch entsprechend erweiterte Auslegung des Art.38 GG in gewissen Grenzen Rechnung zu tragen.

(48) Art.38 Abs.1 Satz 2 GG: " Sie (die Abgeordneten) sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, und nur ihrem Gewissen unterworfen."

(49) vgl. oben S.5-10, mit Anmerkungen.

(50) vgl. oben S.10 "tiefgreifende Zäsur"

Zwar mahnt das Bundesverfassungsgericht bei der Heranziehung der Entstehungsgeschichte eines Grundgesetzartikels zur Vorsicht, wenn die Materialien des Grundgesetzes keine unbeeinflusste Stellungnahme, sondern Äußerungen wiedergeben, die mit Rücksicht auf die Auffassungen der damaligen Besatzungsmächte gemacht worden waren (51). Das Bundesverfassungsgericht möchte hier, wie auch überhaupt, die Entstehungsgeschichte nur subsidiär berücksichtigt wissen. Indessen geht die äußere Formulierung des Art.38 GG so sehr auf die historische Überlieferung zurück, daß Bedenken dieser Art nicht begründet erscheinen.

Es soll allerdings beachtet werden, daß nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes "maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers ist, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung" (52).

Es sei aber darauf hingewiesen, daß die folgenden Überlegungen nicht die subjektiven Auffassungen einzelner Mitglieder des Parlamentarischen Rates über Art.38 GG wiedergeben, sondern in erster Linie deren Beitrag zur endgültigen Paraphierung der objektiven Verfassungsbestimmung kennzeichnen sollen. Insoweit ergibt sich eine nuancierte Betrachtungsweise, die im übrigen vor allem Indizien, jedoch keine Beweise liefern soll.

Der Verfassungskonvent zu Herrenchiemsee hatte in seinem Entwurf als Art. 46 (53) wörtlich die Bestimmung des Art.21 WRVerf übernommen. Eine Begründung hierfür läßt sich auch dem darstellenden Teil des Berichtes über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee (54) nicht entnehmen. Es erscheint mir aber auch weniger wesentlich, welche Vorstellungen hierbei das Gremium hatte, das einen unverbindlichen Verfassungsentwurf vorlegen sollte, wichtiger jedoch, mit welcher Zielsetzung das abstimmungsberechtigte

(51) BVerfGE 1, S.127 und 134/135 = JZ 1952, S.281 ff.

(52) BVerfGE 1, S.312 = JZ 1952, S.419/420

(53) "Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden."

(54) vgl. auch v. Mangoldt-Klein, LV 72, Art.38 Anm.II und Maunz-Dürig, LV 74, zu Art.38

und somit allein verfassungsgebende Organ den vorgeschlagenen Art.46 HCHE abgeändert und bis zur Fassung des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG weiterentwickelt hat; denn die Überlegungen eines "vorbereitenden Arbeitsausschusses" (55) sind für die spätere Auslegung der Verfassung nicht in erster Linie maßgebend, sondern vielmehr die Willensrichtung des Verfassungsgebers bei der Beratung der Vorschläge.

Bereits in der 2. Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen des Parlamentarischen Rates am 16.9.1948 (56) hatte sich der Abgeordnete Dr. Strauß (CDU) gegen die Aufnahme des Art.46 HCHE in das Grundgesetz ausgesprochen, da er zwar einen selbstverständlichen Gedanken enthalte, in seiner Formulierung aber unwahr erscheine. Hiergegen wandten sich drei seiner Fraktionskollegen (57), die aber lediglich auf den ethischen Wert dieser Vorschrift hinwiesen. Dr. Dehler (FDP) stellte insbesondere den politischen Wert des Art.46 Satz 2 HCHE heraus. Die Abgeordneten Heiland (SPD) und Frau Dr. Selbert (SPD) schlossen sich der Kritik von Dr. Strauß an, da unter dem Schutz einer solchen Bestimmung Abgeordnete aus dunklen Motiven den Fraktionszwang (sic!) brechen könnten. Schließlich schlug Dr. Schwalber (CDU) vor, statt "Vertreter des ganzen Volkes" nur noch "Vertreter des Volkes" zu setzen, um damit den Gegensatz zu den Parteien stärker herauszustellen.

In den späteren Beratungen verlagerte sich das Schwergewicht der Auseinandersetzungen auf den zweiten Halbsatz des heutigen Art.38 Abs.1 Satz 2 GG, der die persönliche Unabhängigkeit des Abgeordneten durch die Institution des freien Mandats sicherstellen soll. Doch was ist aus der Repräsentationstheorie geworden? Zwar wurde bei der Zwischenabstimmung am 24.9.1948 (58) der Antrag des Abgeordneten Dr. Schwalber abgelehnt, dies ist aber noch kein ausreichender Beweis dafür, daß der Verfassungsgeber vorbehaltlos den Repräsentationsgedanken hat übernehmen wollen.

(55) hier: Verfassungskonvent zu Herrenchiemsee

(56) LV-Q 1, KProt.d.2. Sitz.d. Aussch.f. Org. fragen des PR am 16.9. 1948, DrS 63

(57) Dr. Lehr, Wirmer, Blohmeyer, alle CDU

(58) vgl. KProt.d.6. Sitz.d. Aussch.f. Org. fragen d. PR vom 24.9.1948 und DrS 102 d. PR

5. Die Situation des Art.38 GG innerhalb der Gesamtverfassung

Nicht nur äußere Einflüsse auf die Legislative haben sich seit dem Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes bemerkbar gemacht, sondern der Parlamentarische Rat hat bereits vorher in teilweiser Voraussicht der kommenden Entwicklung von innen her die als Vorbild dienende Weimarer Reichsverfassung für diesen Problemkreis reformiert und zwar als Referenz vor der "klassischen Formulierung" (59) den Art.21 WRVerf weitgehend übernommen, als Referenz vor dem "modernen Parteienstaat der Massendemokratie" (60) dagegen den in entgegengesetzter Richtung tendierenden neuen Art.21 GG (61) eingesetzt.

In der staatsrechtlichen und politischen Literatur (62) wird daher eine Auseinandersetzung darüber ausgetragen, ob ein Gegensatz zwischen Art.38 und 21 GG besteht und welcher Bestimmung größere Bedeutung zukommt.

Mit Rücksicht auf die Verfassungswirklichkeit neigt man den Bestimmungen des Art.21 GG zu, versucht aber gleichzeitig, die Vorschrift des Art.38 gewissermaßen einem etwaigen Mißbrauch des Art.21 GG entgegenzusetzen. Trotzdem deute Art.38 GG in die Vergangenheit, während Art.21 GG in die Zukunft weise (63).

- (59) dieser Ausdruck findet sich in den Prot.d.PR immer wieder:
vgl. Abg. Dehler (FDP) in KProt.d.6. Sitz.d. Aussch.f. Org.fragen am 24.9.1948;
Abg. Walter (CDU), BE, in Prot.d.2. Sitz.d. HA d.PR am 11.11.1948 und Abg. Dr.Katz (SPD), ebda.
- (60) Leibholz; vor allem in LV 68, u.a. S.10, findet sich der Ausdruck "parteienstaatliche Massendemokratie".
- (61) Art.21 Abs.1 Satz 1 GG: "Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit."
- (62) vgl. Leibholz, LV 68 und DV 1951, S.1 ff; v. Mangoldt-Klein, LV 72, Art.38 Anm.IV 1 a mit weiteren Literaturhinweisen.
Leibholz, LV 68, S.C 19, bezeichnet Art.38 GG sogar als "Rückzugsgefecht".
vgl.auch Eschenburg, LV 25, S.502, der zwar ein Spannungsverhältnis, aber keinen Widerspruch zwischen beiden Bestimmungen annimmt.
Art.38 Abs.1 Satz 2, 1. Halbsatz sei nur ein Appell an die Abg., als Vertreter des ganzen Volkes zu handeln.
- (63) vgl. v.d. Heydte in Neumann, Nipperdey, Scheuner, LV 80, S. 501/502

Diese Auffassungen lassen sich trotz scheinbarer Gegensätze in ihrer letzten Konsequenz alle auf einen Ausgangspunkt zurückführen: Sie unterstellen, daß das Bonner Grundgesetz zumindest in der Theorie der geschriebenen Verfassung den Repräsentationsgedanken vertreten wolle. Der Wille der Verfassung ist jedoch identisch mit dem Willen des Verfassungsgebers; dessen Absicht ist aber nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut der Verfassungsurkunde erkennbar. Sie bedarf daher der Auslegung.

6. Die bewußte Anlehnung an Äußerlichkeiten

Man könnte Art.38 Abs.1 Satz 2 GG, 1.Halbsatz, als "seiner historischen Bedeutung weitgehend entkleidete, aber ethisch wertvolle klassische Formulierung" bezeichnen. Insbesondere bei der Beratung des zweiten Halbsatzes findet sich immer wieder die Forderung nach der "klassischen Formulierung". Zwar läßt sich diese Einstellung des Ausschusses für Organisationsfragen im Parlamentarischen Rat nicht ohne weiteres auch auf den ersten Halbsatz dieser Verfassungsbestimmung übertragen. Es wird aber deutlich, daß die bewußte Anlehnung an Äußerlichkeiten der Weimarer Verfassung die Arbeit des Parlamentarischen Rates an dem heutigen Art.38 GG weitgehend beeinflußt hat. Dies bedeutet zwar noch nicht, daß Art.38 Abs.1 Satz 2 GG nur ein Sonderfall des Spruches "Einigkeit macht stark" (64) ist, kennzeichnet aber die Situation im Jahre 1948/1949.

7. Änderungen in den Lebensanschauungen des Staatsvolkes

Es läßt sich nicht leugnen, daß die Erfahrungen und Entbehrungen der Kriegszeit und deren Auswirkungen in der Zeit nach dem Kriege einerseits und der Fortschritt der Technik in Verbindung mit dem beginnenden "Wirtschaftswunder" nach der Währungsreform andererseits eine völlige Umwertung innerhalb des Begriffs der "volonté générale" mit sich gebracht hatte. Während sich noch im "Dritten Reich" das Volk für Ideen begeistern ließ, wandte es sich nach dem 2. Weltkriege realeren Dingen zu, da es den Nachweis der Fragwürdigkeit von Weltanschauungen bis zur letzten Konsequenz selbst miterleben mußte. Die Folge war ein wirtschaftlich ausgerichtetes materielles Denken, das in seinem Kern noch die materialistische Weltanschauung östlicher Prägung übertreffen könnte, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen: Während der Kommunismus eine klassenlose Gesellschaft von Proletariern er-

(64) Draht, LV 17, S.12

strebt, tendiert die westdeutsche Bevölkerung zu einer klassenlosen Gesellschaft von kapital- und kaufkräftigen Staatsbürgern. Dieses "gesunde Wirtschaftsdenken" der Bewohner der heutigen Bundesrepublik zeichnete sich andeutungsweise als Folge der Entbehrungen der Kriegs- und Nachkriegszeit bereits während der Beratungen des Parlamentarischen Rates ab und konnte daher - neben zahlreichen anderen Einflüssen, die hier nicht interessieren - zumindest implicite in die Verfassungsnorm eingehen. Die Auswirkungen zeigen sich bei Art.38 und 21 GG.

8. Auslegung des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG

a) Akzentverlagerung

Bei der Auslegung von Art.38 Abs.1 Satz 2 GG, 1.Halbsatz, läßt sich eine Akzentverlagerung von dem Wörtchen "ganzen" auf "Volk" erkennen. Eine erste Andeutung findet sich in dem Antrag des Abg. Dr. Schwalber (65), den Ausdruck "ganzen" zu streichen, um das Hauptgewicht auf "Volk" zu legen und somit den Gegensatz zu den Parteien stärker herauszustellen. Eine weitere Andeutung bietet die Erkenntnis des Abgeordneten Dr. Strauß (66), diese Formulierung "g a n z e n" Volkes erscheine als unwahr. Schließlich dürfte aber das Schwergewicht für die Annahme einer Akzentverlagerung auf folgenden Überlegungen beruhen:

Wenn sich das Repräsentativsystem aus der Auffassung herleitet, das Volk sei eine politische Einheit und daher jeder Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes, so tritt doch ergänzend ein weiterer wichtiger Gedanke hinzu: Der Abgeordnete ist in seiner Entscheidung frei und nur seinem Gewissen unterworfen, d.h. sich selbst gegenüber verantwortlich. Die Gegensätze, die heute scheinbar zwischen Verfassungstheorie und -wirklichkeit bestehen, beruhen aber nicht zuletzt auf einer Verwirrung der Begriffe "Repräsentation" und "freies Mandat".

b) Repräsentationsbegriff und freies Abgeordnetenmandat

Es ist richtig, daß innerhalb des repräsentativen Parlamentarismus kein imperatives Mandat denkbar ist. Leibholz sagt hierzu, "daß ein der selbständigen Entscheidungsgewalt beraubter, vom Willen eines Auftraggebers, z.B. einer Partei, abhängiger Abgeordneter zum Sendboten degradiert und somit

(65) vgl. Anm.56

(66) vgl. Anm.56

seiner eigenen Werthaftigkeit und seines repräsentativen Charakters entkleidet würde" (67). Aus dieser Erkenntnis folgt aber, daß der 2. Halbsatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG überflüssig ist, da er sich notwendigerweise aus dem 1. Halbsatz ergibt. Das freie Mandat ist demnach die Konsequenz des Repräsentationssystems. Umgekehrt ist der Repräsentationsgedanke in seiner klassischen Bedeutung nicht ohne weiteres die Folge der Institution des freien Mandats; denn es ist denkbar, daß ein interessengebundener Abgeordneter in seiner parlamentarischen Entscheidung "unabhängig" bleibt, wenn die Verfassung nur das freie Mandat garantiert, das klassische Repräsentationssystem aber nicht uneingeschränkt übernehmen will.

c) das modifizierte Repräsentationssystem

aa) Begründung aus Art. 21 GG

Eine Grundlage für die Annahme eines solchen "modifizierten Repräsentationssystems" (68) findet sich in zweifacher Hinsicht innerhalb des Art. 21 GG. Hierbei soll an folgenden Leitgedanken in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes angeknüpft werden: "Eine einzelne Verfassungsbestimmung kann nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden. Sie steht in einem Sinnzusammenhang mit den übrigen Vorschriften der Verfassung, die eine innere Einheit darstellt. Aus dem Gesamthalt der Verfassung ergeben sich gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen, denen die einzelnen Verfassungsbestimmungen untergeordnet sind. Das Grundgesetz geht, wie sich insbesondere aus Art. 79 Abs. 3 ergibt, ersichtlich von dieser Auffassung aus ... Jede Verfassungsbestimmung muß so ausgelegt werden, daß sie mit jenen elementaren Verfassungsgrundsätzen und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers vereinbar ist" (69).

Der moderne Parteienstaat, wie er in Art. 21 GG institutionell eingesetzt worden ist, bildet bereits einen gewissen Gegensatz zum klassischen Repräsentationsprinzip, da er nicht nur die politische Einheit "Volk" in ihre ideellen Bestandteile zerlegt, sondern mit den politischen Parteien auch Macht-

(67) Leibholz, LV 68, S. C 3

(68) Diesen Begriff möchte ich neu einführen. Soweit ich überblicken kann, ist er bisher in der Literatur noch nicht benutzt worden. Eine eingehende Definition dieses Begriffs findet sich als Ergebnis dieses Abschnittes unten auf S. 32

(69) BVerfGE 1, S. 32/33 = JZ 1951, S. 729 = NJW 1951, S. 877

träger schafft, die der Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten gefährlich werden können.

Dieses "Spannungsverhältnis" zwischen Art.38 und Art.21 GG, das in der Literatur vielfach überbewertet wird (70), löst sich aber weitgehend auf, wenn man ein "modifiziertes Repräsentationssystem" vertritt, dessen Definition das Ergebnis des verfassungstheoretischen Abschnitts vorliegender Untersuchung bilden soll.

Einen weiteren Hinweis in dieser Richtung enthält Art.21 Abs.1 Satz 1 GG, der nur von einer Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes spricht. Die Formulierung dieser Bestimmung läßt die Möglichkeit offen, daß sich noch andere Gruppen in die Politik einschalten können. Das "Parteinteresse" (71), dem der Abgeordnete als Parteimitglied irgendwie verhaftet ist, widerspricht bereits dem Grundsatz des klassischen Repräsentativsystems, wieviel mehr also die Interessen sonstiger Einzelgruppen, die nicht Parteien sind. Der Verfassungsgeber hat jedoch diesen Teilinteressen in Art.21 GG die Legitimation zur politischen Mitarbeit im öffentlichen Leben gegeben. Diese doppelte Bedeutung des Art.21 Abs.1 Satz 1 GG (Mitwirkung von Parteien und - implicite - anderer Gruppen an der politischen Willensbildung des Volkes) läßt daher bereits aus dem Wortlaut der Verfassung erkennen, daß der Verfassungsgeber eine Akzentverlagerung in Art.38 Abs.1 Satz 2 GG von dem Wort "ganzen" auf "Volk" zumindest nicht ausschließen wollte. Insoweit unterscheidet sich auch diese Situation von sämtlichen anderen Verfassungen, die dem Art.38 GG als Vorläufer in der deutschen Geschichte vorangegangen sind; denn in keiner dieser früheren Verfassungsurkunden wurden die politischen Parteien oder sonstige Gruppen besonders erwähnt.

Die Auffassung von Kremer (72), der im Gegensatz zu Leibholz (73) aus der Entstehungsgeschichte des Art.38 GG die Konsequenz ziehen möchte, der

(70) vgl. oben Anm.47 und Hamann, LV 44, Art.38, Anm.7

(71) Da sich der Begriff "Partei" von dem lat. "pars" - der Teil - ableitet, sind im demokr. Parteienstaat mind. 2 Parteien notwendig, um das gesamte Volk erfassen zu können. Das Interesse einer Partei ist demnach Gruppeninteresse.

(72) Kremer, LV 58, S.88

(73) Leibholz, DV 1950, S.194; 1951, S.1; LV 68, S. C 2-29; LV 64 und 67

Verfassungsgesetzgeber habe auch im Bonner Grundgesetz den Repräsentationsgedanken verwirklichen wollen, hat für vorliegende Untersuchung keine wesentliche Bedeutung; denn das Repräsentationssystem soll nicht völlig abgelehnt werden.

Andererseits läßt u. a. die Formulierung des Art. 21 GG auch nach den oben zitierten Auslegungsgrundsätzen des Bundesverfassungsgerichtes das klassische Repräsentationssystem nicht uneingeschränkt zu. Es ist mir allerdings in diesem Zusammenhang nicht recht erklärlich, daß man nach der Auffassung von Kremer aus einer Ablehnung des Repräsentationssystems zu einer Anerkennung des imperativen Mandats kommen müsse. Konsequenzen müssen nicht immer gezogen werden, vor allem nicht in der Politik. Außerdem wäre das freie Mandat auch theoretisch denkbar, wenn das klassische Repräsentationssystem abgelehnt würde. Es bedürfte dann nur einer besonderen institutionellen Garantie, wie sie im 2. Halbsatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gegeben wird. Selbst wenn ein Abgeordneter nur noch als Interessenvertreter gewählt würde, wäre er bei Gewissenskonflikten in seiner Entscheidung frei; denn auch den Mitgliedern eines reinen Interessenparlamentes könnte durch verfassungsrechtliche Garantie die Ausübung ihres Mandats in der Weise ermöglicht werden, daß sie nicht gegen ihr Gewissen zu entscheiden brauchen.

Man kann vielleicht mit Kremer sagen, Leibholz habe diese Dinge zu sehr unter dem Einfluß des Art. 21 GG und des modernen Parteienstaates gesehen. Ohne jede Konsequenz für Art. 38 GG kann Art. 21 GG aber nicht bleiben.

bb) Begründung aus Interessenabwägung

Die Notwendigkeit einer Modifikation des klassischen Repräsentationsbegriffes stützt sich nicht zuletzt auch auf die tatsächlichen Gegebenheiten während der Beratungen des Parlamentarischen Rates und in der Folgezeit. Die Verbände werden geradezu von Legislative und Exekutive konsultiert, wenn die Interessen der Verbandsmitglieder berührt werden sollen. Damit werden die Verbände aber zumindest de facto als staatspolitisch legitimierte Machsträger anerkannt.

An dieser Stelle soll späteren Erörterungen noch nicht allzu sehr vorgegriffen werden; es wird aber bereits jetzt notwendig, auf die Relation zwischen den Mitgliederzahlen der politischen Parteien und einzelner Verbände hinzuweisen. Genauere Mitgliederzahlen der Parteien lassen sich i. a. nicht ermitteln, da die Parteiführungen kein Interesse an einer Veröffentlichung ihres Mitgliederstandes haben; die Zahl ihrer Mitglieder liegt jedoch oft weit unter den Mitgliederzahlen der maßgeblichen Interessengruppen (74).

Hinzu kommt noch, daß viele Staatsbürger gleichzeitig in mehreren Verbänden organisiert sind, die noch nicht einmal dieselben Interessen zu verfolgen brauchen (75). Eine Mitgliedschaft in mehreren Parteien gleichzeitig ist aber in sich undenkbar und wäre außerdem wenig sinnvoll. Dies zeigt jedoch, daß das Volk den Interessenverbänden näher steht als den Parteien, zumal die wirtschaftlichen Erfolge des einzelnen Verbandes für das jeweilige Verbandsmitglied sichtbarer sind, als die Arbeit der Parteien für deren Mitglieder und Wähler.

Durch diese verbandsfreundliche Haltung der Staatsbürger werden die Interessengruppen de facto quasi plebiszitär als integrierte Bestandteile des Staatswesens bestätigt und eine weitere Veränderung am klassischen Grundsatz der Volksrepräsentation vorgenommen. Der Einwand von Kremer (76), soziologisch maßgebend sei nicht die Mitgliederzahl der Parteien, sondern die Fähigkeit, die Staatsbürger zu gruppieren, d.h. eine Vielzahl von Wählern zu gewinnen, erscheint hier nicht angebracht; denn die überwiegende Mehrheit der Wähler, soweit sie parteipolitisch nicht gebunden ist, gibt i. a. nur deshalb ihre Wahlstimme an die Parteien, weil diese das Abgeordnetenmonopol besitzen und sich der Wähler demnach durch Fernbleiben von der Wahl selbst um eine Möglichkeit bringen würde, Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlaments zu nehmen.

cc) Einwände von Forsthoff - Gegenargumente

Die idealistische Auffassung von Forsthoff (77), ein Parlament, das nur das Spiegelbild kollektiv verfochtener Interessen sei, repräsentiere nicht mehr, weil eine Summation von Interessen nicht repräsentiert werden könne, und im übrigen die Repräsentation sich auf einer höheren Wertebene vollziehe,

(74) Kremer, LV 58, S. 19, gibt die Mitgliederzahlen des Jahres 1949 wie folgt an: CDU/CSU 300.000; SPD 650.000; FDP 70.000. Nach d. offz. Mitteil. d. einz. Bundesparteileitungen beträgt der Mitgl. - Stand 1959/60: CDU 255.884; CSU 80.000 (zus. 335.884); SPD 636.000; FDP 80.000; DP 50-60.000; vgl. d. offz. Schr. d. BPartLeit., abgedr. i. Anh. E, Taf. 13-17, LV-Q 4-8, S. XXV-XXVIII; im Vergl. hierzu nur der DGB i. Jahre 1959: 6.331.000, also weit mehr als sämtl. dtsh. Part. zus.

(75) z. B. ein Eisenbahner, der Autofahrer ist, erwirbt die Mitgliedschaft in der GdED und im ADAC zur gleichen Zeit.

(76) Kremer, LV 58, S. 19, vgl. auch Anm. 74.

(75) Forsthoff u. a., LV 30, S. 8.

in die das bloße Interesse nicht hineinreiche, erscheint mir für das Parlament der Bundesrepublik richtig und falsch zugleich (78).

Richtig dürfe die Ansicht sein, ein Parlament, das nur aus Interessenvertretern bestehe, repräsentiere nicht mehr. So extrem liegen die Dinge in der Praxis jedoch nicht, daß diese Erkenntnis schon reale Wirkungen auf die Situation unseres Parlaments haben könnte.

Unrichtig dürfte allerdings die Auffassung sein, die Repräsentation vollziehe sich ausschließlich auf einer höheren Ebene. Was ist denn Politik eigentlich anderes als der Ausgleich von Interessen und nur von Interessen? Diese Interessen brauchen allerdings nicht ausschließlich materieller Art zu sein.

Gottfried Keller hat diese Problematik des politischen Interessenausgleichs bereits literarisch dargestellt und als geeignetes Beispiel in seinem "Grünen Heinrich" (79) den Interessenstreit über den Verlauf einer neuen Straße geschildert, die von der Hauptstadt an die Grenze geführt werden sollte. Er spricht von zwei verschiedenen Plänen, die mit gleichwiegenden Vorteilen und Schwierigkeiten verbunden waren. Die Straße führte nach dem ersten Plan über eine gedehnte Anhöhe, fast zusammenfallend mit einer älteren Straße zweiten Ranges, mußte aber im Zickzack angelegt werden und stellte bedeutende Kosten in Aussicht; die andere verlief nach dem 2. Plan in der Ebene und in gerader Richtung und führte über den Fluß, allein war hier das anzu-kaufende Land teurer und überdies ein Brückbau notwendig, so daß sich die Kosten also im Endergebnis gleichkamen ... Aber an der älteren Straße ... lag das Gasthaus des Tell, ... viel besucht von Geschäftsmännern ... In der Tiefe hingegen hatte ein reicher Holzhändler ... seine weitläufigen Räume angelegt, dem nun die Straße zum Transport aufwärts unentbehrlich schien ... Der Holzhändler meinte nun, der Wirt müsse oben seine Hütte zuschließen und einen Gasthof unten an die neue Straße ... bauen. Allein der Wirt war der entgegengesetzten Gesinnung ... Der Statthalter hatte jetzo die Gelegenheit ergriffen, zwischen den beiden Männern über fraglichen Straßenbau eine Verständigung herbeizuführen."

Gottfried Keller läßt den Grünen Heinrich hierzu sagen: "... besonders am Wirt verletzte mich dies unverhohlene Verfechten des eigenen Vorteils ... ;

(78) Forsthoff verweist auf Leibholz, LV 63, S.40 ff, räumt aber ein, daß Glum, LV 40, S.27 ff, a. M. ist.

(79) Gottfried Keller, Der Grüne Heinrich, Sonderausgabe des Europäischen Buchklubs, Stuttgart-Zürich-Salzburg 1959, S.311-323

solche Privatansprüche an ein öffentliches Werk, von vorleuchtenden Männern mit Heftigkeit unter sich behauptet, das Hervorkehren des persönlichen Verdienstes und Ansehens widersprachen durchaus dem Bilde, welches von dem unparteiischen Wesen des Staates in mir lebte, und das ich mir auch von den berühmten Volksmännern gemacht hatte."

Kennzeichnend ist die Erwiderung des Statthalters: "Wer seinen Vorteil nicht mir unverhohlener Hand zu erringen und zu wahren versteht, der wird auch nie imstande sein, seinem Nächsten aus freier Tat einen Vorteil zu verschaffen! Denn es ist ein großer Unterschied zwischen dem freien Preisgeben oder Mitteilen eines erworbenen, errungenen Gutes und zwischen dem trägen Fahrlassen dessen, was man nie besessen hat."

Diese Feststellungen Gottfried Kellers sind in der heutigen Zeit ebenfalls noch aktuell:

Interessen können nur dann zum Ausgleich gebracht werden, wenn sie vorgebracht werden. Eine echte Politik lebt von Interessengegensätzen. Jede überspitzte Formel von einem "Gesamtwohl" läuft Gefahr, an den tatsächlichen Gegebenheiten des Lebens vorbeisehen zu wollen. Es sollen zwar im Parlament nur Entscheidungen getroffen werden, die das Allgemeinwohl nicht verletzen. Es sind aber viele Fälle denkbar, in denen Vorteilsgewährungen möglich sind, ohne daß das Gemeinwohl beeinträchtigt wird.

Wenn aber Interessen vertreten werden sollen, ist nicht einzusehen, warum dies nur über den Umweg der Interessenverbände möglich sein soll. Es erscheint mir nicht nur zweckmäßiger, sondern auch wahrhafter, wenn der einzelne Abgeordnete sich selbst zum Fürsprecher eines bestimmten Einzel- oder Gruppeninteresses macht, wie es in der parlamentarischen Praxis auch üblich ist. Der Ausgleich dieser Interessen erfolgt im Parlament. Hermann Ehlers hat hierzu bereits in einem Vortrag (80) ausgeführt: "Natürlich gibt es berechtigte Interessenvertretungen. Warum sollen denn die Arbeiter, die Bauern, die Industriellen, die Beamten nicht im Parlament ihre Interessen vertreten? Es geht doch nicht darum, daß keine Interessen vertreten werden sollen, wir sind doch schließlich dazu da, die Interessen der Gesamtheit auf einen Nenner zu bringen, sondern es geht nur darum, ob diese Interessen etwa mit Mitteln und Formen vertreten werden, die das Licht der Öffentlichkeit zu scheuen haben."

(80) Vortrag v. 29. 6. 1952 anläßl. d. 5. Jahrestagung der NWD Univ. Gesellschaft im Hochschuldorf Rüsterei bei Wilhelmshaven, abgedruckt in LV 20, S. 23

Der Abgeordnete muß sich aber davor hüten, zu der jeweiligen von ihm unterstützten Interessengruppe in ein Abhängigkeitsverhältnis zu kommen. Doch soll diese Problematik späterer Erörterung vorbehalten bleiben.

Formell ist diese Unabhängigkeit immerhin noch durch den zweiten Halbsatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert; außerdem erscheint es mir notwendig, diesen Grundsatz des freien Mandats auch in der Zukunft nicht anzutasten; denn nur bei einer institutionellen Garantie des freien Mandats, wie sie im Grundgesetz enthalten ist, läßt sich ein "modifizierter Repräsentationsgedanke" vertreten.

dd) Definition des Begriffs "modifiziertes Repräsentationssystem"

Diese "modifizierte Repräsentationstheorie" soll auf Grund vorstehender Ausführungen wie folgt zusammenfassend beschrieben werden:

Der einzelne Abgeordnete ist Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland. Seine parlamentarischen Entscheidungen binden im Ergebnis das Gesamtvolk. Er behält die Qualifikation, den Willen des gesamten Volkes vertreten zu können. Er wird dies auch de facto vor allem in Fragen der Außenpolitik oder der Wiedervereinigung Deutschlands verwirklichen können. Insoweit bildet diese Auffassung das Relikt des "klassischen Repräsentationssystems" in der Gegenwart. Der endgültige Ausgleich wird durch Mehrheitsbeschluß im Plenum herbeigeführt.

Darüber hinaus hat aber der Abgeordnete zumindest die moralische Pflicht, Einzel- und Gruppeninteressen zu vertreten und diese im Parlament zum Ausgleich zu bringen. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht nicht, wohl aber eine Legitimation. Diese moralische Verpflichtung zum Interessenausgleich ist außerdem deshalb gegeben, weil "Politik nicht im luftleeren Raum gemacht wird", sondern in Interessengegensätzen lebt. Erst aus der fruchtbaren parlamentarischen Auseinandersetzung ergibt sich ein sicherer Weg, in sich gefestigte Gesetze zu beschließen. Aus dem Grundsatz des freien Mandats folgt aber, daß der Abgeordnete von Fall zu Fall andere Interessen vertreten kann. Er hat die moralische Verpflichtung, sich die Anliegen derjenigen Gruppen zu eigen zu machen, die er nach bestem Wissen und Gewissen für gerechtfertigt hält. Rechtlich ist er hierbei in seiner Entscheidung frei.

Vertreter des ganzen Volkes und gleichzeitig Interessenwahrer einer Gruppe sein zu können, ist auch kein Widerspruch in sich; denn der Abgeordnete ist nicht an die Interessenvertretung einer bestimmten Richtung gebunden, sondern wird jeweils das von ihm als richtig und förderungswürdig erkannte Interesse vertreten.

Eine Parallele zeigt sich hier zum Amt des Zivilrichters. Nach dem System unserer Rechtsordnung ist der Richter eine Persönlichkeit, die über den Parteiinteressen steht. Trotzdem ist er im Normalfall gezwungen, nach gründlicher Überprüfung der Sach- und Rechtslage entweder die Klageforderung ganz zuzusprechen und somit das rechtliche Interesse des Klägers zu wahren, oder die Klage abzuweisen und somit den Interessen des Beklagten zu folgen oder aber nur einen Teil der Forderung zuzuerkennen bzw. einen Vergleich vorzuschlagen und somit einen "Kompromiß" zwischen den Parteien herbeizuführen.

Obwohl also regelmäßig eine Partei obsiegt, die andere unterliegt, wird wohl niemand behaupten wollen, der Richter sei parteiisch gewesen. Eine Entscheidung muß eben für und wider die Beteiligten ergehen. Der Richter hat lediglich auf Grund der ihm vorgegebenen Sach- und Rechtslage entschieden, nicht aber, weil er die Interessen einer Partei besonders hätte schützen wollen.

Ähnlich liegt aber die Situation bei der Gewissensentscheidung des Abgeordneten. Als Politiker wird ihm zwar die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung näher liegen als die Beachtung formellen Rechtes; trotzdem wird er in vielen Fällen deshalb zugunsten einer bestimmten Gruppe intervenieren, weil er deren Anliegen als "Recht" erkannt hat. Dies bedeutet aber gleichzeitig, daß die im Sprachgebrauch des täglichen Lebens als "Interessenvertretung" gebrandmarkte Haltung des Abgeordneten oft nur eine scheinbare "Vertretung von Interessen" darstellt und in Wirklichkeit ein Versuch ist, der höheren Gerechtigkeit und somit dem "ganzen Volke" dadurch zu dienen, daß die einzelnen Interessengruppen innerhalb des Gesamtvolkes das bekommen, was ihnen unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls auch zusteht.

Es soll allerdings nicht verkannt werden, daß die übrigen parlamentarischen Entscheidungen, die trotzdem noch unter dem Gesichtspunkt der einseitigen Interessenvertretung getroffen werden, immerhin noch so gravierend sind und Theorie und Praxis in diesem Punkte oft so sehr voneinander abweichen, daß diese Problematik noch näher besprochen werden soll.

ee) Scheinkonsequenzen

Als Konsequenz dieser oben aufgezeigten Entwicklung bietet sich scheinbar die Forderung an, zumindest das Wörtchen "ganzen" innerhalb des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG zu streichen. Eine ernstliche Diskussion dieser Möglichkeit dürfte aber an zwei entgegenstehenden Gesichtspunkten scheitern:

1. Zunächst hindern bereits ausschließlich politische Erwägungen eine sol-

che Maßnahme. Ein Bekenntnis der Abgeordneten zu einer derartigen verfassungstheoretischen Änderung des Grundgesetzes würde voraussichtlich auf die Masse der Wähler eine negative Wirkung ausstrahlen. Es erwartet zwar jeder Wähler, daß sich Abgeordnete speziell für seine Interessen bzw. für die Interessen seiner Gruppe einsetzen, eine verfassungsrechtlich fast *expressis verbis* verankerte Legitimation der Abgeordneten hierzu dürfte dem einzelnen aber unerwünscht sein; denn in diesem Falle müßte er fürchten, daß die Interessen der Konkurrenten auch dann einmal berücksichtigt werden könnten, wenn sie dem Allgemeinwohl widersprächen. Die historisch überkommene Einfügung des Wortes "ganzen" symbolisiert daher immerhin noch die Grenze für den interessengebundenen Abgeordneten: Er muß auch bei der Wahrung von Einzelinteressen das "bonum commune" berücksichtigen.

2. Außerdem - und dies rechtfertigt den oben benutzten Ausdruck "scheinbar" - handelte es sich bei einer etwaigen Streichung des Wortes "ganzen" um keine logische Konsequenz aus den bisherigen Ausführungen; denn nach dem Aufbau des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik unter der Herrschaft des Bonner Grundgesetzes gilt auch heute noch - in entsprechender Abwandlung - der Satz von Anschütz (81):

"Der Reichstagsabgeordnete ist Niemandes Vertreter denn allein des - von dem 'ganzen Volke' nicht verschiedenen, vielmehr mit ihm identischen - Deutschen Reiches. Er ist, staatsrechtlich betrachtet, Reichsorgan, nichts sonst."

Dies bedeutet aber, daß der Begriff "ganzen Volkes" in der Verfassung erhalten bleiben muß, um die Organshaft des einzelnen Volksvertreters gesetzlich zu garantieren. Wie kein Zweifel darüber besteht, daß die Summe aller Abgeordneten in ihrer Gesamtheit als Parlament das gesamte Volk vertreten (82), so läßt die historische Formulierung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, 1. Halbsatz erkennen, daß auch jeder einzelne Abgeordnete das ganze Volk "repräsentiert". Dies heißt aber, daß seine Handlungen für die Nation bindende Wirkung haben, auch wenn er gerade Einzelinteressen vertritt. Es bedeutet aber nicht, daß er ausschließlich die Interessen der Allgemeinheit fördern muß. Repräsentanz bedeutet nicht Interessenvertretung, sondern Fähigkeit zu verbindlichem Handeln für das Gesamtvolk unter Einschluß der Legitimation, von Fall zu Fall für bestimmte Gruppeninteressen tätig zu werden.

(81) Anschütz, LV 1, Art. 21 Anm. 2;

vgl. auch Arndt, LV 2, Art. 29 Anm. 1 und 2; Gebhard, LV 36, Art. 21 Anm. 3 und 5e

(82) Koellreutter, LV 56, S. 183

Aus diesen Erwägungen heraus ließe sich allerdings darüber diskutieren, ob man nicht den Begriff des "ganzen Volkes" durch den nach dem Grundgesetz identischen Ausdruck "Bundesrepublik Deutschland" ersetzen sollte. Aber auch diese Möglichkeit erschiene politisch unzweckmäßig, da die Abgeordneten des Deutschen Bundestages stellvertretend auch die Teile Deutschlands ideell repräsentieren sollen, die nicht dem Bonner Grundgesetz unterstehen (83). Im Hinblick auf die mögliche Wiedervereinigung Deutschlands empfiehlt sich daher auch keine formell gleichbedeutende Änderung des Wortlauts.

Nach dieser grundsätzlichen theoretischen Erörterung sollen die Verfassungswirklichkeit neben die Theorie gestellt und in einem weiteren Abschnitt institutionelle Abhilfen gegen gewisse Gefahren gesucht werden, die der Unabhängigkeit der Abgeordneten drohen.

2. Abschnitt

Verfassungswirklichkeit

(Die Gefahrenlage und ihre Problematik)

I. "Der Fraktionszwang"

1. Zur Problematik

In der Diskussion um die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten hat sich bisher vor allem die Frage der Zulässigkeit des Fraktionszwanges in den Vordergrund gedrängt. Eine reichhaltige Literatur ist um dieses Problem entstanden (84), das geradezu als der klassische Unterfall des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG angesehen wird.

Mittlerweile hat sich der Meinungsstreit um den Fraktionszwang etwas gelegt. Das Problem als solches dürfte im wesentlichen ausdiskutiert sein. Die Autoren sind fast übereinstimmend der Ansicht, daß der Fraktionszwang mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher verfassungswidrig sei. Dieser Ansicht ist insoweit nichts hinzuzufügen, als sich zumindest die Wirkungslosigkeit

(83) BGG, Präambel: "... Es (das Deutsche Volk) hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war."

Art. 23 Satz 2 GG: "In anderen Teilen Deutschlands ist es (das Grundgesetz) nach deren Beitritt in Kraft zu setzen."

(84) auch eine Reihe von Dissertationen haben zum Fraktionszwang Stellung bezogen; vgl. im übrigen auch v. Mangoldt-Klein, LV 72, mit zahlreichen Literaturangaben unmittelbar hinter dem Text des Art. 38, ferner die Angaben im LV

keit von Zwangsmaßnahmen der Fraktion aus dem Wortlaut des Art.38 GG und dem Grundsatz des freien Mandats ableiten läßt. Im übrigen besteht auch kein Anlaß, den Fraktionszwang in irgendeiner Form zu bejahen, da ihn sämtliche im 3. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen - wenigstens formell - einstimmig ablehnen (85). Wenn aber bereits diejenigen Gruppen, die allein für eine aktive Ausübung des Fraktionszwangs in Frage kommen, dessen Zulässigkeit verneinen, findet sich auch keine politische Veranlassung oder Notwendigkeit, den Fraktionszwang legalisieren zu wollen. Trotzdem erscheint es notwendig, einige Unterprobleme des Fraktionszwangs zu behandeln, die bisher in der Literatur noch nicht die nötige Beachtung gefunden haben dürften.

2. Der Fraktionsbeschluß

Die Fraktionen haben eine gefährliche Möglichkeit geschaffen, zwar die verfassungsrechtlich mißbilligte Institution des Fraktionszwangs abzulehnen, aber gleichzeitig die Verpflichtung der Fraktionsmitglieder zu einer bestimmten parlamentarischen Abstimmung mit den Waffen der Demokratie zu erkämpfen: Sie lassen ihre Abgeordneten vor der Schlußabstimmung im Plenum über die einzelnen Punkte der Tagesordnung bereits bei einer Fraktionssitzung nach demokratischen Spielregeln abstimmen. In diesen Fällen wird den überstimmten Abgeordneten die beruhigende Gewissensüberzeugung vermittelt, in der Unterwerfung unter die Auffassung der Fraktionsmehrheit bereits ein Stück parlamentarischer Demokratie im Kleinen verwirklicht zu haben. Für viele Abgeordnete wird deshalb eine Abstimmung im Sinne der jeweiligen Fraktionsmehrheit im Plenum keine Gewissenskonflikte mehr bedeuten.

Bei oberflächlicher Betrachtungsweise könnte man diese "demokratische Vorabstimmung" in den Fraktionen auch nicht beanstanden (86). Ein kleines Re-

-
- (85) vgl. außer zahlreichen Verlautbarungen der Fraktionen und Parteien für die CDU/CSU-Frakt.: § 10 FraktGO, für die FDP: Interview des Parteivorsitzenden Erich Mende am 28.1.1960 im Deutschen Fernsehen, für die DP: Schreiben der DP-Frakt.v.12.10.59, LV-Q 14, Taf.23, S. LIII
- (86) auch AltBPräs. Prof. Dr. Th. Heuss äußert keine rechtl. Bedenken, vgl. Heuss in Sängers, LV 93 (1. Aufl.), S.8 u. Zitate bei Dennewitz-Schneider, LV 16, Art.38 Anm. II, 4 u. Eschenburg, LV 25, S.500: "Denn niemand muß sich einem Zwang beugen. Wenn er es tut, d.h. praktisch, wenn er sich dem Beschluß der Fraktionsmehrheit unterwirft, den er sachlich und taktisch für falsch hält, dann gibt er dem Gesetz der De-

chenexempel, das in allgemeinerer Form bereits von Kremer (87) durchgeführt wurde, mag jedoch die Bedenken gegen diese Umgehung des unmittelbaren Fraktionszwangs aufzeigen:

Tabelle 1

Fraktion	in der Fraktion		im Plenum	
	für	gegen	für	gegen
CDU/CSU	120	158	-	278
SPD	160	21	181	-
FDP	10	33	-	43
DP	10	7	17	-
	300	219	198	321

Bei einer Abstimmung im Plenum nach dem Ergebnis der Vorabstimmungen in den Fraktionen müßte bei obigem Beispiel das zu verabschiedende Gesetz angenommen, bei freier Abstimmung ohne vorhergehenden Fraktionsbeschluß hingegen abgelehnt werden.

Durch die Vorabstimmung in der Fraktion besteht demnach die Gefahr, daß die wahren Mehrheitsverhältnisse des gesamten Parlaments verfälscht werden und die Entscheidungen bereits bei den getrennten Vorabstimmungen in den einzelnen Fraktionen fallen. Dies liefe aber im Ergebnis auf eine Verletzung des Grundgesetzes und der Geschäftsordnung des Bundestages hinaus.

Nach Art. 77 Abs. 1 GG werden die Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen. In § 49 Abs. 1 BT-GO ist bestimmt, daß der Bundestag nur beschlußfähig ist, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend sind. Hiernach ist also die entscheidende Abstimmung dem Parlament in seiner Gesamtheit vorbehalten. Für die Abstimmung im Plenum beachtlich ist

mokratie, dessen Wirkung er für das Allgemeine fordert, auch im begrenzten Rahmen Geltung."

vgl. hierzu auch v. d. Heydte in Neumann-Nipperdey-Scheuner, LV 80, S. 504/505

(87) Kremer, LV 58, S. 39/40

daher nur der Querschnitt der Auffassungen aller Abgeordneten im Plenarsaal.

Kremer (87a) versucht, die Vorabstimmung zu rechtfertigen, da eine Stimmabgabe innerhalb der Fraktion nur der Ermittlung der Ansicht der Fraktionsmehrheit diene, um dann gegebenenfalls über einen Kompromiß zu einer einheitlichen Auffassung zu gelangen. Bei der Abstimmung im Plenum hingegen berücksichtige der Abgeordnete nicht nur seine sachliche Ansicht, welche die Fraktion durch die Vorabstimmung habe kennenlernen wollen, sondern auch taktische Erwägungen hinsichtlich größerer Ziele.

Kremer dürfte hier übersehen, daß durch die äußerlich sich nach demokratischen Spielregeln vollziehenden Vorabstimmungen innerhalb der Fraktionen dem Abgeordneten "die Unruhe des Gewissens" genommen wird, da er sich durch den Mehrheitsbeschluß seiner Fraktionskollegen von jeglicher persönlicher Verantwortung entlastet fühlt. Das Ergebnis sind dann in vielen Fällen verfälschte Mehrheitsverhältnisse bei den Schlußabstimmungen. Es kann zwar vorkommen, daß sich ein Abgeordneter durch die Aussprache in der Fraktionssitzung aus sachlichen Erwägungen zu einer anderen Auffassung durchringen kann. Dann soll er sich der Fraktionsmehrheit anschließen; denn er tut dann nur seine eigene Meinung kund, die er sich in freier Entscheidung aus dem Vorbringen seiner Fraktionskollegen hat bilden können. Es bleibt aber zu beachten, daß i. a. die Aussprache der Abstimmung in der Fraktion vorausgeht. Wenn sich also ein Abgeordneter während der Fraktionssitzung aus welchen Gründen auch immer von seiner ursprünglichen Auffassung abbringen läßt, schlägt sich diese geänderte Meinung bereits in der Fraktionsabstimmung nieder. Dies bedeutet aber, daß die nach dem Abstimmungsergebnis verbleibende Minderheit ihre Bedenken (bzw. bei überwiegender Ablehnung ihre Forderung) nicht zurückzustellen glaubte. Es kann daher unterstellt werden, daß sie in zahlreichen Fällen bei der Abstimmung im Plenum, wenn sie sich ihrer Fraktionsmehrheit doch noch anschließt, gegen ihre eigentliche Überzeugung stimmt, wie sie sich zumindest noch bei der letzten Fraktionssitzung gezeigt hatte.

Kremer (88) bringt als weitere Stütze seiner Befürwortung der Vorabstimmung in den einzelnen Fraktionen das Beispiel der Kollegialgerichte, die nach außen hin stets mit einer Meinung in Erscheinung treten, die von der

(87a) Kremer, LV 58, S.39/40

(88) Kremer, LV 58, S.40

Mehrheit der mitwirkenden Richter vertreten werde (89). Dieses Beispiel dürfte indessen gerade geeignet sein, die Auffassung von Kremer zu erschüttern.

Zunächst kann er die Abstimmung des Kollegialgerichts nicht mit der Abstimmung in der Fraktion gleichsetzen; denn das Kollegialgericht ist legitimiert, das Urteil zu sprechen, nicht dagegen die Fraktion, Gesetze zu beschließen. Das Pendant zum Kollegialgericht bildet daher das Plenum des Bundestages. Wenn man daher das obige Rechenexempel auf die Abstimmung eines Kollegialgerichtes anwendet, ergibt sich die Inkonsequenz in dem Beispiel von Kremer:

Es soll von der Beratung eines Schwurgerichts (90) ausgegangen werden, da dort immerhin 9 Personen (3 Richter, 6 Laien) bei der Urteilsfindung mitwirken. Man muß daher jetzt in entsprechender Anwendung des Beispiels von der Vorabstimmung nach Fraktionen von einer "Vorabstimmung" (91) mindestens zweier Gruppen von Richtern und einer gemeinsamen "Endabstimmung" nach den Mehrheitsverhältnissen der "Vorabstimmung" ausgehen.

Tabelle 2

	Schuldfrage bei			
	getrennter "Vorabstimmung"		Endabstimmung	
	für	gegen	für	gegen
3 Richter	3	-	3	-
6 Geschworene	2	4	-	6
	5	: 4	3	: 6

Man sieht, daß es auch hier zu einem verfälschten Abstimmungsbild käme, wenn die parlamentarische Abstimmungspraxis im Strafrecht zulässig wäre. Es ergibt sich weiterhin, daß nur dann eine echte parlamentarische Mehrheitsbildung zustande kommen kann, wenn die Stimmenverhältnisse der Frak-

(89) § 196 Abs.1 GVG

(90) § 79 GVG

(91) die im Strafrecht ebenfalls nicht zulässig ist, aber dazu dienen soll, das Beispiel von Kremer bei konsequenter Durchführung ad absurdum zu führen.

tionsabstimmung unverändert in die Abstimmung des Parlaments übertragen werden. Es soll der Fraktion nicht verwehrt sein, ihre Mitglieder aus sachlichen Erwägungen zu einer möglichst einheitlichen Stimmabgabe aufzurufen, die Abstimmung innerhalb der Fraktion soll aber wirklich nur informatorischen Charakter tragen und die Minderheit in ihrer Entscheidung nicht beeinflussen; denn die Minderheiten können bei der Plenarabstimmung das "Zünglein an der Waage" zugunsten eines anderen Mehrheitsverhältnisses bilden.

Für zahlreiche Abgeordnete, die bei der Vorabstimmung zur Fraktionsminderheit gehört hatten, dürfte die Stimmabgabe im Plenum im Sinne der jeweiligen Fraktionsmehrheit deshalb kein Beispiel des klassischen "Fraktionszwangs" bedeuten, da sie sich wegen der Vorabstimmung nach demokratischen Spielregeln keines Zwanges bewußt sind und daher in keinen echten Gewissenskonflikt geraten können. Es dürfte sich hier demnach die publizistische Aufgabe stellen, vor allem die Masse der parlamentarisch weniger aktiven Abgeordneten auf diese Problematik hinzuweisen.

3. Die Auseinandersetzung des Abgeordneten mit seiner Fraktion

In der parlamentarischen Praxis scheint demnach der unmittelbare Zwang der Fraktionen gegenüber der jeweiligen Minderheit ihrer Mitglieder nicht mehr allzu häufig vorzukommen. Er dürfte aber vor allem dort seine Bedeutung behalten haben, wo die jeweilige Spitzengruppe der Fraktion in ihrer Auffassung selbst zur Minderheit gehört und die in der Fraktionsabstimmung entgegengesetzt stimmenden Mitglieder auf ihre Seite ziehen will.

Trotzdem ist der Abgeordnete in seiner parlamentarischen Tätigkeit nicht nur zur Auseinandersetzung mit seinen politischen Gegnern gezwungen, sondern steht in einer andauernden Machtprobe gegenüber seiner eigenen Fraktion. Der indirekte Zwang und die versteckten Drohungen mit Nachteilen verschiedener Art, auf die unten noch näher eingegangen wird, veranlassen noch immer in vielen Fällen den einzelnen Abgeordneten, sich auch gegen seine persönliche Überzeugung zur Abstimmung im Sinne der herrschenden Auffassung seiner Fraktion verleiten zu lassen.

v. Mangoldt hat dieses Problem, das seit je im parlamentarischen Raum vorgegeben war, für den deutschen Nachkriegsparlamentarismus bereits 1950 aufgezeigt und hierzu ausgeführt (92):

(92) v. Mangoldt in SJZ, Nr. 5/1950, Sp. 338

"Die Parteien nutzen die gegebenen vielfachen Abhängigkeiten des einzelnen Abgeordneten sich gegenüber aus, um sie den Beschlüssen der Parteileitung willfährig zu machen. Im Hintergrunde steht vor allem die Drohung, den Abgeordneten bei zukünftigen Wahlen nicht wieder als Kandidaten aufzustellen. Das bedeutet für den, der Berufspolitiker geworden ist, oder im Begriff steht, es zu werden, schon etwas. Paul Sethe hat in einem Artikel 'Unabhängigkeit durch Tagegelder' in Nr.31 der FAZ vom 1.3.50 dazu jüngst Beachtliches gesagt und damit eine erfreulich lebhafte Diskussion ausgelöst. Das unbotmäßige Parteimitglied wird in solchen Fällen meist damit rechnen müssen, daß es, anstatt seine heute - insbesondere im Bund, aber auch in einzelnen Ländern - gut dotierte Abgeordnetentätigkeit fortsetzen zu können, finanziell vor dem Nichts steht."

Wenn auch v. Mangoldt nicht von Fraktionen, sondern von Parteileitung gesprochen hat, so ist die Problematik doch weitgehend identisch, da Partei- und Fraktionsführung durch zahlreiche Querverbindungen, z. T. sogar durch Personalunion, ihrerseits de facto in erheblichem Umfange "identisch" sind. In den seither vergangenen zehn Jahren hat diese Problematik nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt; sie erreichte vielmehr einen besonderen Intensitätsgrad. Es besteht nun die gefährliche Möglichkeit, daß durch eine gewisse Erstarrung in vorbezeichnete parlamentarisch-politische Bahnen und die damit verbundene Gewöhnung an das Anormale die eigentliche Gefahrenlage im Bewußtsein der Öffentlichkeit nicht mehr richtig erkannt wird.

Andererseits empfinden noch relativ viele Abgeordnete trotz Vorabstimmungen in den Fraktionen einen gewissen Zwang, bei der Abgabe ihrer Stimme im Plenum mehr der jeweiligen herrschenden Fraktionsmeinung zu folgen als ihrer eigenen Überzeugung.

In diesem Zusammenhang dürften einige Daten aus meiner Abgeordnetenbefragung interessieren, die nachstehende Tabelle verdeutlichen soll:

Tabelle 3

Fraktion	Mitglieder- zahl	Beteiligung an Befrag.	Antw. z.	Fraktionszw.		f. Vorabst. i. d. Frakt.
			Frakt. zw.	bejaht	verneint	
CDU/CSU	278	77	54	10	44	uneinheitl.
SPD	181	32	26	18	3	5
FDP	43	15	15	5	9	1
DP	17	2	2	-	2	-
o. Part. Bez.	-	.5	4	1	3	-
nicht verwertb.	-	(11)	-	-	-	-
	519	131	101	34	61	6

Bei näherer Betrachtung dieser Tabelle ergeben sich aufschlußreiche Hinweise für die parlamentarische Situation bezüglich des Fraktionszwanges. Selbst bei vorsichtiger Auswertung läßt sich erkennen, daß vor allem in der Fraktion der CDU/CSU der Fraktionszwang verneint worden ist; ähnlich bei FDP und DP. Es soll nicht verkannt werden, daß sich bei weitem nicht alle Mitglieder des Bundestages an der Befragung beteiligt haben, sondern nur etwa 30%. Trotzdem erlaubt es die Qualität der eingegangenen Zuschriften, zumindest einen repräsentativen Querschnitt bilden zu können. Im übrigen ähneln sich die Probleme der Abgeordneten innerhalb der einzelnen Fraktionen nach bestimmten, meist beruflichen und sozialen Gesichtspunkten. Es lassen sich daher auch Schlüsse auf die Probleme der Abgeordneten ziehen, die sich an der Befragung nicht beteiligt haben.

Die Situation in der Fraktion der CDU/CSU läßt daher die Vermutung aufkommen, daß sich die schriftliche Garantie eines Verbots des Fraktionszwangs doch vorteilhaft auswirken kann. Einer gezielten Beeinflussung durch die Fraktion kann der CDU/CSU-Abgeordnete immerhin § 10 seiner Frakt.-GO entgegenhalten, der den Fraktionszwang ausdrücklich untersagt. Trotzdem bleiben auch hier noch Bedenken bestehen, wenn Abgeordnete lediglich auf Grund der Mehrheitsverhältnisse bei den Fraktionsabstimmungen sich bei der Entscheidung im Plenum verleiten lassen, mit ihrer Fraktion zu stimmen.

Die FDP ist eine liberale Partei; die Ausübung eines Fraktionszwangs würde daher den Prinzipien des eigenen Parteiprogramms zuwiderlaufen und einen ungünstigen Eindruck bei der liberalen Wählerschaft hervorrufen.

Bei der DP dürfte dem Problem des Fraktionszwangs wohl deshalb nur eine untergeordnete Bedeutung zukommen, weil die Fraktion der DP zahlenmäßig so klein ist, daß eine einheitliche Abstimmung im Plenum bei den Machtpunkten der großen Fraktionen nicht sehr ins Gewicht fiele. Außerdem läßt sich naturgemäß bei einem kleinen Gremium von Abgeordneten während einer klärenden Aussprache leichter eine gemeinsame Ausgangsbasis finden als in den großen Fraktionen der Massenparteien.

Während die kleinen Parteien vorwiegend Mitglieder organisiert haben, die mehr oder weniger die allgemeine Parteilinie vertreten, da sie oft gerade wegen der weitgehenden Identität ihrer eigenen Überzeugung mit der offiziellen Auffassung der Partei zu ihr gestoßen sind, haben die großen Parteien Mitglieder aus allen Kreisen der Bevölkerung, die die unterschiedlichsten Auffassungen zu den politischen Einzelproblemen vertreten. Bei der Masse der Mitglieder der CDU/CSU und der SPD sind weltanschauliche Unter-

schiede weitgehend in den Hintergrund getreten, während der Grund zur Mitgliedschaft in vielen Fällen bei reinen Zweckmäßigkeitserwägungen zu suchen ist.

Die beiden großen Parteien haben diese Entwicklung jedoch durch ihre eigene Politik verursacht. Eine demokratische Massenpartei, die jeden Staatsbürger ohne Rücksicht auf Konfession, Beruf und soziale Herkunft erfassen will, muß in erster Linie eine Politik betreiben, die ihr Schwergewicht auf die Lösung konkreter Probleme verlagert und die geistesgeschichtliche Substanz des "klassischen Parteiprogramms" in den Hintergrund treten läßt. Hierdurch verwischen sich zwar die weltanschaulichen Gegensätze zwischen den demokratischen Massenparteien und Fraktionen einerseits und ihren Mitgliedern untereinander andererseits, aber das ideelle Band der geistigen Einigkeit und Einheit zwischen den Mitgliedern derselben demokratischen Massenpartei hat sich dadurch in gleichem Maße gelöst. In dieser Situation aber stellt sich das Problem des Fraktionszwanges.

Es soll nicht verkannt werden, daß nach Möglichkeit eine gewisse Fraktionsdisziplin eingehalten werden soll. Der Wähler einer bestimmten Partei läßt sich nämlich bei überregionalen Wahlen in seiner Entscheidung bei der Stimmabgabe weniger von der Person eines bestimmten Repräsentanten einer politischen Partei bewegen, dieser Partei seine Stimme zu geben, sondern sieht bei diesen wichtigen Entscheidungen in erster Linie auf das jeweilige Parteiprogramm und die Erfolge der Gesamtfraktion. Der Wähler beansprucht daher eine gewisse Kontinuität in der Politik der von ihm gewählten Partei und will sich unter Umständen vor unerwarteten Alleingängen von Außenseitern unter den Abgeordneten geschützt wissen. Außenseiter sind indessen nicht unbeliebt.

Diese verständliche Haltung vieler Wähler findet jedoch ihre verfassungsmäßigen Schranken in der institutionellen Garantie des freien Mandats, das auch für eine moderne, modifizierte Form des klassischen Repräsentationssystems seine ursprüngliche Bedeutung weitgehend erhalten hat. Die im Spiel stehenden Interessen können nur innerhalb dieser Schranken zum Ausgleich gebracht werden. Hieraus ergibt sich, daß die Fraktionsführer bzw. die jeweilige Fraktionsmehrheit im Wechselspiel der Kräfte zwar versuchen dürfen und sollen, eine möglichst geschlossene Front aller Fraktionsmitglieder zu bilden. Dabei muß bei der Auswahl vorsichtig vorgegangen werden. Sachliche Argumente, vielleicht auch gefühlsmäßige Neigung zur Vertretung der Parteilinie, aber auch die Überzeugung, im Zweifel für die Interessen der eigenen Fraktion zu stimmen, mögen viele Abgeord-

nete zu einsichtigen Verfechtern der Parteiauffassung bei der Abstimmung im Plenum machen. Die Ausübung eines gezielten Druckes auf die Abgeordneten widerspricht jedoch dem Sinn der Institution des freien Mandats. Die Bedenken gegen die Vorabstimmungen in den Fraktionen als Mittel, den Abgeordneten der jeweiligen Minderheit durch die formelle Wahrung demokratischer Verfahrensweisen ihre Vorbehalte gegen die herrschende Meinung innerhalb der Fraktion zu nehmen und sie dadurch zu einer an sich gegen ihre Überzeugung gerichteten Abstimmung im Plenum zu gewinnen, wurde bereits oben dargelegt. Hier besteht die Gefahr, daß der Abgeordnete keinen Gewissenskonflikt bei der Endabstimmung im Plenum erkennt, obwohl er sich ohne Vorabstimmung in der Fraktion vielleicht in einer der jeweiligen Fraktionsmehrheit entgegengesetzten Richtung bei der Plenarabstimmung geäußert hätte.

4. Eschenburg - pro und contra -

Eschenburg (93) lehnt zwar ebenfalls den Fraktionszwang ab, sieht aber keine rechtliche Möglichkeit, ihn für die Zukunft zu verhindern: "Der Gesetzgeber kann den Fraktionszwang nicht verbieten, denn dadurch würde er die Vereinigungsfreiheit einschränken. Es gibt daher auch keine Möglichkeit, mit rechtlichen Mitteln die Anwendung des Fraktionszwangs zu verhindern, z. B. eine Fraktion wegen Ausübung des Fraktionszwangs zu verklagen."

Dieser Auffassung kann nicht beigetreten werden. Ein Zusammenschluß von Abgeordneten zu einer parlamentarischen Fraktion (94) nähert sich zwar in seinen äußeren Formen der Institution des privatrechtlichen Vereins nach §§ 21 ff. BGB, der seinerseits wieder die verfassungsrechtliche Garantie des Art. 9 GG genießt, kann seinem Wesen nach jedoch nicht uneingeschränkt als bürgerlich-rechtliche Vereinigung begriffen werden. Die Fraktionen haben in ihrer Eigenschaft als "Vereinigung von Mitgliedern des Bundestages, die der gleichen Partei angehören" (95), für die Arbeit in der Legislative eine

(93) Eschenburg, LV 25, S.499/500

(94) lat. "Bruchteil"; das GG schreibt keine Mindestzahl von Mitgliedern vor, damit jeder BT die Möglichkeit hat, die Stärke jeweils durch einfachen Beschluß zu ändern, vgl. Ritzel-Koch, LV 90, § 10 Anm.6 unter Hinweis auf die 179. Sitz.d.1. DBT v.6.12.1951, Anl.2 (S.7462 B), Abg. Sassnick, MBE

(95) § 10 Abs.1 BT-GO; Sternberger, LV 100, S.32 bezeichnet das Parlament als "Fraktionsverband"; vgl. hierzu auch Friesenhahn, LV 35, S.9 ff. und Korreferat von Partsch, LV 82a, S.74 ff.

derart über die Tätigkeit des Einzelabgeordneten hinausgehende Bedeutung, daß im Interesse einer Erhaltung der parlamentarischen Demokratie Rahmenvorschriften für die Arbeitsweise der Fraktionen nicht nur sachlich notwendig, sondern auch rechtlich zulässig sind. Ähnlichen Einschränkungen müssen sich auch die bürgerlich-rechtlich organisierten politischen Parteien wegen ihrer monopolartigen staatspolitischen Stellung unterwerfen. Man denke hierbei nur an die Vorbereitungen zum Erlaß eines Parteiengesetzes, das in Art. 21 GG sogar ausdrücklich gefordert wird.

Ein Anfang ist bereits mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (96) gemacht, die bereits gewisse Voraussetzungen für die Bildung und Arbeitsweise der Fraktion aufstellt und vor allem die Mitarbeit der Fraktionsmitglieder in den Ausschüssen regelt (97). Da die wichtigsten Vorarbeiten für die Gesetzgebung in den Ausschüssen geleistet werden, in denen kraft Gesetzes nur Mitglieder von Bundestagsfraktionen vertreten sein können, ist die Mitgliedschaft des Abgeordneten in einer Fraktion wesentliche Voraussetzung für seine aktive politische Mitarbeit bei den Beratungen der Legislative. Dieses "parlamentarische Tätigkeitsmonopol" der Fraktionen entzieht sie jedoch weitgehend den im wesentlichen für das private Vereinsrecht geltenden Grundsätzen des Art. 9 GG und gliedert sie praktisch als Teile eines Staatsorganes (Parlament) und Vereinigung von Organwaltern (Abgeordneten) in das Staatsgefüge der Bundesrepublik ein. Es müßte daher auch möglich sein, den Fraktionszwang *expressis verbis* zu verbieten. Das Verbot ergibt sich ohnehin insoweit aus dem in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, 2. Halbsatz, aufgestellten verfassungsrechtlichen Verbotes des imperativen Mandats, als der Abgeordnete an einen etwa ausgeübten Fraktionszwang nicht gebunden ist. Nicht ausgeschlossen wäre auch ein ausdrückliches Verbot des Fraktionszwanges als Zusatz zu Art. 38 Abs. 1 GG oder aber in der BT-GO.

Eine Fraktion ist außerdem als Zusammenschluß von Abgeordneten auch der gleichen Partei zumindest *de facto* Teil dieser Partei, in der sogar meist die Führungskräfte der jeweiligen politischen Partei vertreten sind. Insofern nähert man sich hier stark den Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG (98), die sich mit der Anwendung eines Zwanges zur Erzielung einer bestimmten Abstimmung im Bundestag nicht vereinbaren lassen. *De jure* sind die

(96) §§ 10-12 BT-GO

(97) §§ 60 ff. BT-GO

(98) "ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen"

Fractionen allerdings auch nach der herrschenden Meinung (98a) keine Teil- oder Untergliederungen der entsprechenden Parteien, sondern organische Teile des Parlaments; denn § 10 BT-GO qualifiziert die Mitglieder einer Fraktion als Vereinigung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, die der gleichen Partei angehören. Hierdurch sind sie in ihrer Rechtsstellung aus dem Parteigeüge ausgeklammert. Die innere Unabhängigkeit von der Partei wird formell durch Art.38 Abs.1 Satz 2 GG garantiert.

Im übrigen hat immerhin die Fraktion der CDU/CSU bereits die Konsequenzen gezogen und wenigstens formell in ihrer Frakt.-GO die Ausübung des Fraktionszwanges für unzulässig erklärt (99). Es wäre zu begrüßen, wenn die anderen Fraktionen diesem Beispiel folgen würden. Selbst wenn der praktische Wert eines solchen Verbotes zunächst gering sein sollte, käme ihm doch immerhin politisch-psychologische Bedeutung zu.

Es läßt sich aber immerhin bereits jetzt feststellen, daß eine solche Maßnahme allein dem einzelnen Abgeordneten noch keine Unabhängigkeit gegenüber seiner Fraktion sichern kann. Es soll dem Abschnitt über die "institutionellen Abhilfen" vorbehalten bleiben, weitere Schutzmaßnahmen zu finden, die den Fraktionszwang neutralisieren könnten.

5. Zwang gegenüber dem Abgeordneten durch die Fraktion oder gegenüber der Fraktion durch Dritte ?

In der Literatur (100) wird auch die Auffassung vertreten, daß Art.38 Abs.1 Satz 2 GG lediglich eine Mißbilligung der Einflußnahme Dritter auf die Fraktionen ausspreche. Die Mitglieder einer Fraktion würden deshalb gewissermaßen einen Kollektivschutz nach außen genießen. v.d. Heydte sagt hierzu (101):

"Die Partei bestimmt die Linie und gibt damit der Fraktion einen Maßstab für die konkreten Einzelentscheidungen. Die Fraktion bleibt in der konkreten Einzelentscheidung selbständig und an 'Aufträge' und 'Weisungen' nicht gebunden.

Diese Selbständigkeit der Fraktion gegenüber der Partei wird durch Art.38 Abs.1 Satz 2 GG institutionell garantiert. Das ist heute, in der mo-

(98a) Eschenburg, LV 25, S.531 mit weiteren Nachweisen

(99) § 10 Frakt.-GO der CDU/CSU

(100) v.d. Heydte in Neumann, Nipperdey, Scheuner, LV 80, S.501

(101) vgl. Anm.100.

dernen Parteiendemokratie, der neue Sinn des alten Satzes, daß die Abgeordneten an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind."

Dieser Ansicht kann nicht beigetreten werden. Es wurde bereits im theoretischen Teil dargelegt, daß man zwar eine modifizierte Form des Repräsentationssystems vertreten kann, daß es aber gefährlich ist, wenn man die Norm allzu sehr nach der Wirklichkeit ausrichtet. Zwar können die gewandelten Verhältnisse bei der Auslegung berücksichtigt werden; allerdings nur in gewissen Grenzen: Es darf nicht verkannt werden, daß das Sein sich prinzipiell am Sollen und nicht umgekehrt das Sollen am Sein zu orientieren hat. Hesse (102) ist daher darin beizutreten, daß die Verfassungsnorm zwar nicht völlig von der Verfassungswirklichkeit unabhängig, sondern mit den jeweiligen natürlichen, technischen, sozialen und politischen Bedingungen verflochten sei. Mit diesen Bedingungen sei die Verfassungsnorm aber nicht identisch, sondern trete als eigenes Element diesen Bedingungen hinzu. Die Verfassung eines Staates ist somit nicht Spiegelbild der politischen und sozialen Kräfteverhältnisse, sondern Ausdruck eines Sollens, dem die Wirklichkeit möglichst nahegebracht werden soll. Zwischen geschriebener Verfassung und Verfassungswirklichkeit besteht somit ein Spannungsverhältnis, aber kein antinomischer Gegensatz (102a). Die rechtsstaatliche Verfassung versucht nicht, die Wirklichkeit zu verbergen, sondern möchte das Sein zum Sollen hinführen.

6. Das Verbot auf Verfassungs- und Gesetzesstufe

Aber nicht nur von der Theorie, sondern auch von der Praxis droht Gefahr. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist das Verbot des Fraktionszwangs herauszulesen; nicht zuletzt deshalb, weil sonst der Abgeordnete angesichts der Bedeutung der Fraktionen kaum die Möglichkeit hätte, seine Unabhängigkeit zu verteidigen. Ein Ausschluß aus der Fraktion wegen Mißachtung des Fraktionsbeschlusses, der die geschlossene Abstimmung im Plenum festgelegt hatte, führt nämlich zur politischen Bedeutungslosigkeit des betroffenen Abgeordneten (103). Seine gesamte parlamentarische Tätigkeit beschränkt sich dann im wesentlichen nur noch auf die Teilnahme an den Plenarabstimmungen. Es wurde aber bereits oben im einzelnen dargelegt, daß bei der gegenwärtigen

(102) Hesse, LV 46, S. 13

(102a) so auch Schneider, LV 93a, S. 22

(103) vgl. auch Kremer, LV 58, S. 45

gen Parlamentspraxis und der Vielzahl von Gesetzen, die behandelt werden müssen, die eigentliche parlamentarische Arbeit in den Fraktionen und Ausschüssen geleistet wird. Was nutzt es aber dem ausgeschlossenen Abgeordneten, daß er sein Mandat behält, wenn er keinen Zutritt zu den Ausschußsitzungen hat? Hieraus ersieht man gleichzeitig, daß die Beibehaltung des Mandats kein ausreichendes Äquivalent für den Ausschluß aus der Fraktion darstellt. Da also die Mitgliedschaft in einer Fraktion für eine fruchtbare parlamentarische Tätigkeit des Abgeordneten unerlässlich ist, muß auch die Fraktion als Vereinigung "sui generis" angesehen werden, die wegen ihrer parlamentarischen Monopolstellung einschränkende gesetzliche Bestimmungen hinnehmen müßte, ohne daß der Gleichheitsgrundsatz im Hinblick auf andere Vereinigungen verletzt würde. Ungleiches kann nicht gleich behandelt werden.

Es erscheint mir daher rechtlich zulässig und zweckmäßig, das ausdrückliche Verbot des Fraktionszwanges auch als Gesetz zu beschließen. Es ist aber fraglich, ob sämtliche Fraktionen bei der gegenwärtigen parlamentarischen Situation eine Maßnahme treffen möchten, die sich gegen sie selbst richtet. Im übrigen könnten die Einzelfraktionen zunächst einen ähnlichen Erfolg durch Erweiterung der einzelnen Fraktions-Geschäftsordnungen nach dem Vorbild der Fraktion der CDU/CSU herbeiführen. Dies ist allerdings unwahrscheinlich, da es sonst bereits seit über zehn Jahren hätte geschehen können. Es besteht daher praktisch in dieser Hinsicht nur die Möglichkeit, daß die Fraktion der CDU/CSU einen entsprechenden Gesetzesentwurf einreichen und mit den Stimmen von Abgeordnetengruppen aus anderen Fraktionen, die ein formelles Verbot des Fraktionszwangs befürworteten, im Plenum annehmen würde. Es soll dem Abschnitt über "institutionelle Abhilfen" vorbehalten bleiben, eine exakte Formulierung für die notwendigen Gesetzesergänzungen auszuarbeiten.

7. Die Wirksamkeit des Verbotes

An dieser Stelle drängt sich auch das Problem auf, welche Maßnahmen z. Zt. gegen eine Fraktion eingeleitet werden könnten, die auch ein etwa aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG herauszulesendes formelles Verbot der Ausübung des Fraktionszwangs nicht beachten würde, zumal es für den betroffenen Abgeordneten nicht immer einfach sein dürfte, die Tatsache eines unzulässigen Druckes zu beweisen. Außerdem wird er sich überlegen, ob er trotz der u. U. gesetzwidrigen Druckmittel seiner Fraktion Gegenmaßnahmen ergreifen will; denn nach der gegenwärtigen Rechtslage dürfte der wirksamste Schutz für

den Abgeordneten dessen Appell an die Öffentlichkeit bleiben, vor allem durch Vermittlung der parteipolitisch unabhängigen Presse.

Eine derart massive Gegenwehr des Abgeordneten wird aber automatisch auch von der Parteipresse der anderen Fraktionen aufgegriffen werden. Wenn der Abgeordnete demnach zu einer solchen Maßnahme als letztes Mittel der Wahrung seiner Unabhängigkeit gegenüber seiner Fraktion zurückgreifen sollte, würde er hierdurch zwangsläufig dem Ansehen seiner Fraktion und Partei schaden, die Öffentlichkeit gegen sie einnehmen und für den Verlust zahlreicher Wählerstimmen verantwortlich sein. Dies kann er politisch aber nur riskieren, wenn er ohnehin mit seiner Fraktion brechen und aus der Partei austreten will. Dann kann der renitente Abgeordnete sich aber auch ohne weitere Gegenmaßnahmen dem Fraktionsbeschluß, der die Stimmabgabe im Plenum ausrichtet, durch entgegengesetzte Abstimmung widersetzen und den Ausschluß aus der Fraktion in Kauf nehmen.

Wenn es sich um einen Abgeordneten der "Spitzengarnitur" (104) handelt, wird sich ihrerseits die Fraktion überlegen, ob sie sich von ihm trennen will, nur weil er einmal oder auch wiederholt die Parteilinie verlassen hat; denn wie jede Vereinigung von Personen, die überwiegend - wenn auch mit politischem oder wirtschaftlichem Hintergrund - geistige Interessen verfolgt, ist die Fraktion auf die tatkräftige Mitarbeit von hochqualifizierten Kräften angewiesen. Hierbei sind allgemein organisatorische oder Fachkenntnisse gleichermaßen erwünscht. Einen relativ sicheren Rückhalt in der Fraktion haben daher die Angehörigen der beiden ersten Gruppen, mit gewissen Einschränkungen auch die Abgeordneten der dritten Gruppe. Hinzu kommt noch, daß die Spitzenkräfte einer Fraktion auch weitgehend deren Politik beeinflussen, wobei es zunächst gleichgültig ist, ob hierbei die Macht der Persönlichkeit (105) oder die Überzeugung durch sachliche Argumente den Ausschlag gegeben haben. Die "Hinterbänkler" jedoch scheinen zumindest theoretisch unmittelbar gefährdet. Um dies eingehend beurteilen zu können, ist es erforderlich, diese Spezies Abgeordnete einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen:

(104) Eschenburg, LV 25, S.518 verweist hier auf Wildenmann, LV 109, S.145, der 4 Gruppen von Abgeordneten unterscheidet: politische Führer, politische Sachwalter, Experten und Hinterbänkler.

(105) vgl. das markante Beispiel des Bundeskanzlers Dr. Adenauer für die CDU/CSU, der Oppositionsführer Schumacher, Ollenhauer und Bürgermeister Brandt für die SPD, d. jetz. Part. vors. Mende für die FDP

8. Zur Auswahl der Kandidaten

Es ist in diesem Zusammenhang zu klären, wieso auch Abgeordnete in den Bundestag einziehen können, die für eine aktive und erfolgreiche Mitarbeit an der Gesetzgebung weniger geeignet sind als andere Bewerber um einen Sitz im Parlament, denen bereits bei der Kandidatenaufstellung durch die zuständigen Parteigremien unüberwindbare Schwierigkeiten gemacht werden, die eine Wahl verhindern (105a).

Wir leben im Zeitalter der Massendemokratie und der Massenparteien mit einem Trend zum Versorgungs- und Wohlfahrtsstaat. Es mag zunächst noch dahingestellt bleiben, ob diese Entwicklung zu bedauern ist und negative Konsequenzen nach sich ziehen kann; für vorliegende Untersuchung ist sie jedoch als Tatsache hinzunehmen. Dieses Massenzeitalter, das man mit dem Schlagwort "Wohlstand für alle" überschreiben könnte (106), hat auch für das parteipolitische und parlamentarische Geschehen ein im Vergleich zu früheren Zeiten eigenartiges Phänomen mit sich gebracht: Die weitgehende geistige, wirtschaftliche und soziale Nivellierung der westdeutschen Gesellschaft hat auch eine weitgehende Angleichung der politischen Parteien und deren Mitglieder in diesen Bereichen hervorgerufen. Das Streben nach materieller Sicherheit, das polare Extrem zu der Katastrophe des Jahres 1945, hat zu der Erkenntnis geführt, daß diese Sicherheit nur in der Gemeinschaft der Masse möglich ist. Als Folge dieser Entwicklung wurden Wähler aller sozialen Schichten Mitglieder in jeweils allen Parteien. Es gibt in der deutschen Verfassungswirklichkeit des ausgehenden 20. Jahrhunderts keine Parteien mehr, die Reservate bestimmter Gesellschaftsschichten oder Weltanschauungen sind (106a).

(105a) In der Untersuchung von Kaufmann u. a., LV 52, S. 162/163, wird zwar z. B. für das Land Rheinland-Pfalz eine Einflußnahme der oberen Parteinstanzen auf die Kandidatenwahl für die BT-Wahl 1957 verneint; sie läßt jedoch außer Betracht, daß die Wahlkreisversammlungen von den örtlichen Parteiführern beherrscht werden, so daß sich die Einflußnahme nur auf eine andere Ebene verlagert.

(106) kategorischer Imperativ d. BWirtschMin.

(106a) v. d. Heydte-Sacherl, LV 48, S. 165 ff.; Kremer, LV 58, S. 18; ergibt sich auch aus dem Trend der modernen Parteien, Mitglieder und Wähler dort zu suchen, wo immer sie zu finden sind.

Die Parteien ihrerseits sind zwar an dieser Entwicklung interessiert, da es für die Parteipolitik von Vorteil ist, einen Querschnitt durch sämtliche Bevölkerungsgruppen organisieren zu können, andererseits sind sie aber gezwungen, in ihrer politischen Arbeit auf diese geänderte Zusammensetzung ihrer Mitglieder Rücksicht zu nehmen. Die SPD z. B. kann nicht mehr, wie in den zwanziger Jahren, radikale Vertreterin von Interessen der Arbeiterklasse sein, da sie schon längst durch Mitgliederzuwachs aus anderen Gruppen und durch den sozialen Aufstieg der Arbeiterschaft eine bürgerliche Partei geworden ist. Die CDU hingegen kann sich auch nicht mehr als Typus einer reinen bürgerlichen Partei betrachten, da sie außer ihren traditionellen Mitgliedern auch Arbeiter und Bauern organisiert. Der Mittelstand ist ebenfalls in allen Parteien vertreten.

Die oben zitierte Rücksichtnahme der Parteien auf die soziologische Zusammensetzung ihrer Mitglieder steht während der Wahlen zum Bundestag in einer harten Bewährungsprobe, gilt es doch, Spitzenkräfte und Experten zu kombinieren mit einem Abbild der Mitglieder- und Wählergruppierungen im Kleinen (107). Es werden also nicht nur Juristen, sondern z. B. evangelische Juristen, katholische Handwerker, Bauern, Vertriebene, Arbeiter, Beamte, Angehörige von freien Berufen und Hausfrauen als Kandidaten aufgestellt. An diesen willkürlichen Beispielen sieht man bereits, daß sich keine exakte Trennung vornehmen läßt, sondern daß die Grenzen flüssig sind und sich vielfach sogar überschneiden.

Diese Kandidatenauswahl unter Rücksichtnahme auf bestimmte Wählerschichten bringt zwar viele neue Wählerstimmen, mindert aber gleichzeitig die Qualität der einzelnen Fraktionen, weil zwangsläufig mangels einer ausreichenden Anzahl von Experten in manchen soziologischen Gruppierungen von Parteimitgliedern ein Teil der errungenen Parlamentssitze mit Kandidaten besetzt wird, die den Anforderungen des parlamentarischen Lebens nicht gewachsen sind. Dieser Mangel wird in den einzelnen Bundestagsfraktionen auch empfunden und ist z. T. in Zuschriften von Abgeordneten ausgedrückt worden (108).

(107) vgl. auch Kremer, LV 58, S. 25; Forsthoff, LV 29, S. 313 ff.; Guilleaume, LV 43, S. 690 ff.; Peters, LV 83, S. 341 ff.

(108) so expressis verbis 4 Abg. der CDU, 2 der SPD und 3 der FDP, vgl. LV-Q 2, implicite aber Grundtenor von etwa 40% aller Zuschriften, insbes. bei CDU u. FDP. Diese Tatsache bildet aber gleichzeitig ein Indiz für die Qualität der Zuschriften; denn aus den Reihen der "Hin-

9. Die "Opposition" innerhalb der Fraktion

Nach den bisherigen Überlegungen dürften demnach die "Hinterbänkler", um bei der Einteilung von Wildenmann (109) zu bleiben, dem Zugriff des Fraktionszwangs und dessen Konsequenzen in erster Linie ausgesetzt sein. In der Praxis geht allerdings das Kräftespiel "Fraktion - Abgeordnete" bzw. "Fraktionsmehrheit - Mitglieder der jeweiligen Minderheit innerhalb einer Fraktion" quer durch alle Gruppen von Abgeordneten; denn die Zusammensetzung der "Opposition" innerhalb einer Fraktion steht nicht nach starren Grundsätzen für immer fest, sondern ändert sich nach den jeweiligen besonderen Gegebenheiten. Es kann nicht genügend hervorgehoben werden, daß "Gesetz" und "Politik" ihrer Natur nach zwei entgegengesetzte Pole sind, die durch eine Verfassungsordnung gezwungen werden sollen, miteinander übereinzustimmen. "Gesetz" müßte - *cum grano salis* - als "Theorie" und "Politik" als "Wirklichkeit" klassifiziert werden, um dieses Phänomen mit erfassbaren Größen begreifen zu können. Politik ist aber gleichzeitig zwiefache Wirklichkeit: Sie hat die Tendenz, bei einem Widerstreit zwischen Recht (Gesetz) und Notwendigkeit (Wirklichkeit) nach den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit zu handeln (110), und außerdem ist sie ein gefährliches Instrument der Macht in all ihren Abwandlungen in der Hand ehrgeiziger Politiker.

Diese Tendenz zur Zweckmäßigkeit, die nicht negativ bewertet werden soll, nimmt auch teil an der Willensbildung in den Fraktionen. Dies führt zu der Tatsache, daß der Abgeordnete X bei der Beratung des Gesetzes A für die Auffassung der Fraktionsmehrheit plädiert, bei der Beschlußfassung über das Gesetz B aber die Meinung der Minderheit teilt.

Doch ist die Opposition eines Abgeordneten gegen den Abstimmungszwang seiner eigenen Fraktion Prüfstein für sich und die Fraktion. Gehört er zu der Spitzengruppe (hier: politische Führer, politische Sachwalter und Experten), wird sich die Fraktion überlegen, ob sie die abweichende Auffassung des Abgeordneten hinnehmen und sich somit seine u. U. wertvolle Mitarbeit erhalten will.

bänkler" dürfte kaum der Ruf nach einer Qualitätsverbesserung der Abgeordneten kommen. Aus der Sicht des Parlaments dient nämlich eine bessere Auslese unter den Kandidaten in 1. Linie einer fühlbaren Entlastung der Spitzengruppe und damit einer Niveauanhebung in Verbindung mit einer Leistungssteigerung der gesamten Legislative.

(109) vgl. oben Anm. 104

(110) moderne Form des Schlagworts "der Zweck heiligt die Mittel"

Je höher das Ansehen eines Abgeordneten innerhalb der Fraktion und auch des gesamten Parlaments ist, desto eher besteht auch die Möglichkeit, daß der Ausschluß eines solch renommierten und unentbehrlichen Abgeordneten zu einem Schisma in der Fraktion führt; denn innerhalb der Fraktionen bestehen gewisse Freundeskreise um einzelne Abgeordnete mit besonders entwickelter Eigenpersönlichkeit. Ein Ausschluß aus der Fraktion züge in diesem Falle wahrscheinlich eine Kettenreaktion von Austritten nach sich, die zur Bildung einer neuen Partei mit eigenen Mandaten oder zur Fusion mit einer bereits bestehenden Partei (111) führen kann. Eine Schwächung will aber auch die stärkste Fraktion nach Möglichkeit vermeiden.

Bei der Opposition eines "Hinterbänklers", die allerdings im Regelfall unterbleiben dürfte, wird sich die Fraktionsführung dieselben Fragen vorlegen. Respektiert sie allerdings die Meinung des opponierenden Abgeordneten, dann wird er hierdurch aus seiner bisher untergeordneten Bedeutung herausgestellt und de facto als Glied der Spitzengruppe von seiner Fraktion anerkannt. Der einzelne Abgeordnete kann daher an der Reaktion seiner Fraktionsführung auf seine etwaige abweichende Meinung ersehen, in welchem Maße seine Mitarbeit innerhalb der Fraktion gewürdigt wird.

10. Auswege

Besonders für den Abgeordneten, der bisher politisch noch nicht sehr in Erscheinung getreten ist und daher i. a. aus Motiven, die hier noch unerörtert bleiben sollen, über die Landesliste in den Bundestag eingezogen ist, ergibt sich eine zwar wenig ehrenvolle, aber praktisch einfach anzuwendende Möglichkeit, dem Druck der Fraktion auszuweichen:

Wenn wirklich einmal eine Abstimmung angesetzt ist, die den Abgeordneten in Gegensatz zu seiner Fraktion bringen würde - und die Häufigkeit eines solchen Gewissenskonfliktes sollte man nicht überschätzen -, dann kann der Abgeordnete der Abstimmung fernbleiben und eine Krankheit vortäuschen (112). Solche "Krankheiten" sind der Diplomatie bereits seit ihren Anfängen geläufig; sie können in Ausnahmefällen auch einem Abgeordneten eine willkommene Schutzbehauptung bieten.

(111) so FDP-FVP: Im Febr. 1956 traten die BMin. u. BT- Abg. Blücher, Neumayer, Preusker u. Schäfer aus der FDP aus u. schlossen sich m. weit. 16 BT- Abg. der FDP-Frakt. z. Dtsch. Arb. Gem. zus. Im Sept. 1956 schlossen sie sich der DP an, mit der sie sich im Mai 1957 fusionierten.

(112) vgl. Kremer, LV 50, S. 40/41

11. Der Gewissensentscheid

Die Fraktionsführung kann sich auch nicht mit der Herausstellung der Tatsache entlasten, in Gewissensfragen werde die Abstimmung für den Abgeordneten freigegeben. Mit einer solchen "Freigabeerklärung" gesteht sie implizite zu, daß auch Fälle denkbar sind, in denen die Abstimmung gelenkt werden soll. Im übrigen ist diese Argumentation auch unlogisch: Denn der Prüfstein für die Abstimmung der Parlamentsmitglieder ist das Gewissen (113). Wenn aber die Fraktion dem Abgeordneten vorschreibt, wann eine Entscheidung sein Gewissen beanspruchen werde, dann ist hiermit die Gewissensentscheidung bereits vorweggenommen und auf die Fraktionsführung verlagert worden; denn "Gewissen" ist die subjektive Überzeugung von Gut und Böse, Richtig und Falsch. Subjektive Vorgänge entziehen sich aber der Wertung durch die Außenwelt. Ob eine Entscheidung in besonderem Maße eine Gewissensfrage betrifft, kann nur jeder Abgeordnete für sich allein entscheiden. Es ist sogar denkbar, daß der eine Abgeordnete in erbittertem Ringen mit sich selbst sich eine eigene Überzeugung bilden muß, während der andere keine Probleme sieht und daher auch keinen Gewissensdruck verspürt.

Selbst v.d. Heydte (114), der weniger den "Fraktionszwang" gegenüber den Abgeordneten als den Druck Dritter auf die Fraktion ablehnt, sieht sich zu der Äußerung veranlaßt: "Niemand darf gegen sein Gewissen zu einer Abstimmung in bestimmtem Sinne gezwungen werden; die Abgeordneten sind nur ihrem Gewissen unterworfen. Freilich diese letzte Schranke, die die Verfassung dem Fraktionszwang setzt, ist in der Praxis sehr schwer. Sachverhalte im Raume des Gewissens entziehen sich positiv-rechtlicher Bestimmung und richterlicher Nachprüfung."

Ein verantwortungsbewußter Abgeordneter muß aus jeder Abstimmung eine Gewissensentscheidung machen: denn seine Entscheidung bindet 55 Millionen Menschen. Dies ist bereits ein genügender Anlaß, jede Frage, die zur Abstimmung steht, seinem Gewissen vorzulegen. Auf die Wichtigkeit des zu entscheidenden Problems - für sich allein betrachtet - kommt es daher nicht an. Eine interne "Freigabe der Abstimmung" degradiert den Abgeordneten zu einem abhängigen Untergebenen der Fraktionsführung; denn der Abgeordnete ist Sachwalter, nicht Diener des Volkes, demnach erst recht nicht der Fraktion. Er muß nach dem Willen der Verfassung Herr seiner Entschlüsse bleiben.

(113) Art.38 Abs.1 Satz 2 GG

(114) v.d. Heydte in Neumann, Nipperdey, Scheuner, LV 80, S.505

12. Der Fraktionszwang im Bewußtsein des Abgeordneten

Wenn auch die Ausübung des Fraktionszwangs nicht so häufig sein mag wie vielfach in der Literatur, vor allem aber in der Tagespresse, angenommen wird, weil in der Alltagsarbeit des Parlaments die parteipolitisch weitgehend irrelevanten oder weniger wichtigen Entscheidungen einen verhältnismäßig hohen Prozentsatz ausfüllen, so wird der Druck der Fraktionsführung und damit indirekt der Druck der oft mit ihr identischen Parteileitung auf den einzelnen Abgeordneten doch immerhin noch von relativ vielen Parlamentsmitgliedern empfunden. Mag auch ein Fraktionszwang im engeren Sinne vor Abstimmungen nicht sehr oft ausgeübt werden, so ist der Abgeordnete trotzdem einem ständigen, mehr oder minder starken, Druck der Fraktionsführung ausgesetzt. Diese Beeinflussung durch die Spitzengruppe (115) erfolgt nicht nur ad hoc, sondern gewissermaßen prophylaktisch, um auch diejenigen Abgeordneten, die sich mit ihrer Auffassung auf der allgemeinen Parteilinie bewegen (116), zu veranlassen, auch weiterhin die Grundsätze des Parteiprogramms zu vertreten.

Es wurde oben festgestellt (117), daß von 101 Abgeordneten aller Fraktionen des 3. Deutschen Bundestages, die sich zum Problem des Fraktionszwangs geäußert haben (118), expressis verbis 34 Abgeordnete, also etwa 33 1/3 %, die tatsächliche Ausübung eines mehr oder ininder starken Zwanges seitens ihrer Fraktion bejaht haben.

Eine gewisse Furcht vor nachteiligen Maßnahmen der Fraktionsführung dürfte aber auch eine Reihe von Abgeordneten veranlaßt haben, entweder die Fragebogen anonym zu beantworten (119) oder aber um vertrauliche Auswertung zu bitten. Mancher Abgeordnete mag zwar vielleicht aus Prestigegründen oder zur Vermeidung unangebrachter Publicity so gehandelt haben; ein gewis-

(115) hier ist vorwiegend die 1. Gruppe gemeint: politische Führer, vgl. Anm. 104

(116) es ginge allerdings zu weit, wollte man von "linientreuen Abgeordneten" sprechen

(117) vgl. oben S. 41, Tab. 3

(118) an der Befragung selbst haben 142 Abg. teilgenommen, hiervon waren 131 Zuschriften verwertbar, vgl. LV-Q 2

(119) einer etwaigen unbefugten Nutzung der versandten Fragebogen durch Dritte wurde dadurch vorgebeugt, daß jeder einzelne Abg. unter seiner persönlichen Bonner Adresse angeschrieben wurde.

ses Indiz für einen, allerdings hier wohl nur angedeuteten, "Zwang" dürfte aber bestehen bleiben. Nachstehende Tabelle mag diese Verhaltensweise einzelner Abgeordneter verdeutlichen:

Tabelle 4

Lfd. Nr.	Fraktion oder Partei	Anz.d.verwert- baren Zuschr.	anonym oder vertraulich	% ca.
1	CDU	58	20	33 1/3
2	CSU	19	3	15,8
3	SPD	32	3	9,4
4	FDP	15	-	0
5	DP	2	-	0
6	o. Part. Bez.	5	5	-
7	nicht verwertbar	11	11	-

Wenn auch obige Tabelle zu lfd. Nrn. 2 bis 7 keine sonderlich interessanten Ergebnisse zeigt, so ist trotz der Relativität der Tabelle der ungewöhnlich hohe Prozentsatz von anonymen oder vertraulichen Zuschriften in der CDU-Gruppe der CDU/CSU-Fraktion beachtlich (120). Wegen der weitgehenden Personalunion von leitenden Positionen in Fraktion und Partei der CDU einerseits und der Exekutive andererseits scheint hier allerdings außer der "klassischen Theorie vom Fraktionszwang" auch die Problematik des Drucks der Exekutive auf die Legislative hineinzuspielen; denn das Prinzip der Gewaltentrennung, seit Montesquieu (121) klassischer Bestandteil parlamentarisch-demokratischer Verfassungen, wird durch Personalunion, mindestens aber durch die Zugehörigkeit von Repräsentanten der Legislative und Exekutive zur selben Partei, weitgehend zur äußeren Form. Die Justiz bleibt dann praktisch das letzte Residuum der Gewaltenteilung. An Versuchen, auch sie unter Druck zu halten, fehlt es leider nicht (122). Doch sollen diese Gefahren in einem gesonderten Kapitel behandelt werden.

(120) der Vollständigkeit halber sei vermerkt, daß der größte Teil der anonymen Zuschriften m. H. d. Handb. d. BT, LV 11 u. 93, identifiziert werden konnte, da die Absender ihre Partei genannt u. exakte Angaben zu Beruf und Herkommen gemacht hatten.

13. Abschließende Erwägungen

Es besteht nach den bisherigen Erörterungen in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, daß der Abgeordnete nicht gezwungen ist, sich einem Zwang der Fraktion zu fügen (123). Man neigt allerdings der Ansicht zu, es könne einer Fraktion nicht verwehrt werden, ihre Mitglieder zu beeinflussen, und sie beim Verlassen der Parteilinie bzw. bei Nichtbeachtung des jeweiligen Fraktionsbeschlusses aus der Fraktion auszuschließen (124). Bedenken gegen diese Praxis wurden bereits oben (125) wenigstens insoweit dargelegt, als es für möglich gehalten wird, in Zukunft durch entsprechende gesetzliche Bestimmungen den Ausschluß von Abgeordneten aus ihrer Fraktion auf bestimmte Einzelfälle zu beschränken. Für die oben zitierte interne Auffassung der Fraktionsführungen spricht zwar der Gedanke, daß der Wähler in erster Linie eine Partei mit ihrem Programm und erst in zweiter Linie den jeweiligen Kandidaten der Partei gewählt habe. Da diese Einstellung der Wähler dem Kandidaten bereits vor der Wahl bekannt gewesen sei, könnte man annehmen, er habe de facto durch die Annahme der Wahl auf eine eigenständige Politik verzichtet (126). Bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates

(121) vgl. LV 78

(122) vgl. die "Richterschelte" nach dem Erlaß einer einstweiligen Verfügung gegen den rh.-pf. DRP-LandtagsAbg. Schikora im Januar 1960

(123) vgl. auch Dennewitz-Schneider, LV 16, Art.38 Anm.II,4

(124) so auch Eschenburg, LV 25, S.499

(125) S.47 f.

(126) vgl. hierzu auch die Notiz im "Spiegel", Nr.42/59 vom 14.10.1959 über folgende Äußerung des BT-Präs.Dr. Gerstenmaier, die später von der BT-Abg. Renger (SPD) angegriffen wurde: "Jeder Abgeordnete muß wissen, daß er nicht nur seines Charmes wegen gewählt worden ist, sondern vor allem wegen der politischen Linie, die seine Partei vertritt. Er ist deshalb in seinen Entscheidungen nicht allein seinem eigenen Gewissen unterworfen, wie es Art.38 des GG ausspricht." (Rede vom 22.9.1959 vor dem Hamburger Institut für Wirtschafts- und Außenpolitik).

Im amtl. Handb.d. DBT, LV 11, hingegen ist folgende Äußerung des BT-Präs. anläßlich seiner Wiederwahl in der konst. Sitzung d. BT f.d. 3. Wahlperiode am 15.10.1957 i.d. Kongreßhalle zu Berlin enthalten: "Von jedem Mitglied des Hauses wird erwartet und muß verlangt werden, daß es sich bei den Entscheidungen, die ihm hier abverlangt

sagte die SPD-Abgeordnete Frau Dr. Selbert (127): "Träger des politischen Lebens in einem Volk sind die Parteien, nichts anderes, und wenn wir uns zu diesen politischen Parteien bekennen, dann bleibt nichts anderes übrig, als daß derjenige, der durch die politischen Parteien nominiert und nach oben getragen wird, dann auch - es soll nicht dogmatisch und nicht orthodox sein - im Rahmen dieser politischen Partei arbeitet. Sonst bekommen wir einen Schutz für Außenseiter und Einzelgänger."

Ein Abgeordneter der CDU-Fraktion des 3. Deutschen Bundestages (128) äußert sich hierzu, wenn auch mit einer kleinen Einschränkung:

"Zur Frage der Gewissensfreiheit des Art.38 muß berücksichtigt werden, daß der Abgeordnete, der für eine bestimmte Partei kandidiert, damit seinen Wählern zu erkennen gibt, daß er nach den Grundsätzen der betreffenden Partei handeln wolle. Insoweit liegt eine Gewissensbindung des Abgeordneten gegenüber seinen Wählern vor, von den Parteigrundsätzen nicht abzuweichen, solange die Partei sie selber einhält."

Diese Theorie läßt sich aber höchstens auf die über Landeslisten gewählten Kandidaten beziehen und findet aber auch dort ihre natürlichen Schranken in Art.38 Abs.1 Satz 2 GG. Der einzelne Abgeordnete mag sich - von welchen Erwägungen auch immer - leiten lassen, rechtlich ist er in seiner Entscheidung frei (129). Es liegt nur an der Gesamtheit der Abgeordneten, diese Tat-

werden, davon leiten läßt, daß er ein Vertreter des ganzen Volkes ist."

Im übrigen ist interessant, daß ausgerechnet ein Mitglied der SPD-Fraktion (Abg. Renger) sich für die freie Entscheidung der Abgeordneten einsetzt; denn bei der SPD-Fraktion ist die Fraktionsdisziplin am strengsten durchgeführt. Bereits bei den Beratungen des PR traten die Abg. Heiland (SPD) und Frau Dr. Selbert (SPD) für die Streichung des damaligen Art. 46 HCHE (jetzt Art.38 GG) ein, damit sich nicht Abgeordnete auf seinen Schutz berufen konnten, "die aus dunklen Motiven den Fraktionszwang brechen wollen" (vgl. KzProt.d.2. Sitz.d. Aussch.f. Org.fragen d.PR am 16.9.1948, DrS 63 zu Art.46).

(127) zit. bei Koellreutter, LV 56, S.183

(128) LV-Q 2, CDU-Abg., Reg.-Ass.a.D., 3. Wahlperiode

(129) ebenso auch die Rechtsprechung, StGH Bremen, Entsch.v.13.5.1953 in DVBl 1953, S.437-439; weitere Literatur außer in Anm.84 auch bei v. Mangoldt-Klein, LV 72, Art.38 Anm.IV, 4 b

sache durch positives Gesetz noch stärker herauszustellen.

Schließlich soll bei der Erörterung des Fraktionszwangs noch darauf hingewiesen werden, daß der Fraktionszwang in den westlichen Demokratien z.T. offen angewandt wird, z.B. in der englischen Labour-Party. Auch in der Schweiz, die als klassisches Land der Demokratie angesehen wird, bestehen z.B. in der "Schweizerischen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei" ähnliche Grundsätze. Nach Art.33 der Parteisatzung dieser demokratischen Schweizer Partei sind ihre Fraktionsmitglieder verpflichtet, im Plenum gemäß den Fraktionsbeschlüssen zu stimmen, wenn diese mit Dreiviertelmehrheit angenommen sind; die Angehörigen der überstimmten Minderheit dürfen sich jedoch bei der Abstimmung im Plenum der Stimme enthalten (130).

Die Maßnahmen des Gesetzgebers, die zur Vermeidung des Fraktionszwangs in der Bundesrepublik eingeleitet werden müßten, sollen im dritten Abschnitt über die "institutionellen Abhilfen" behandelt werden. Es wird dann auch noch zu prüfen sein, wie die etwa noch zu schaffenden rechtlichen Voraussetzungen in der Praxis durchsetzbar werden. An dieser Stelle sollten zunächst nur die Problemkreise um den Fraktionszwang behandelt werden, die bisher in der Literatur noch nicht erschöpfend oder mit unbefriedigenden Ergebnissen erörtert wurden. Diese Untersuchungen sollten aber in den großen Rahmen der Beziehungen des Abgeordneten zu seiner Partei und deren Fraktion im Bundestag eingebettet werden.

(130) vgl. auch Fußnote 7 bei Eschenburg, LV 25, S.501

II. "Die Herrschaft der Verbände"

"...daß wir vor einer Situation stehen, in der das Parlament durch den direkten oder indirekten Einfluß von Interessengruppen Gefahr läuft, seine innere Unabhängigkeit mit jeder Bundestagswahl mehr und mehr zu verlieren." (131)

"... Kein Mensch streitet sich in Deutschland mehr darüber, daß wir in der modernen demokratischen Massengesellschaft die Verbände brauchen." (132)

1. Zur Problematik

Beide Zitate, die während einer Diskussion geäußert wurden, zu welcher der Bundesverband der Deutschen Industrie Professoren und Bundestagsabgeordnete, Journalisten und Verbandsführer (133) eingeladen hatte, kennzeichnen die gegenwärtige Situation. Sie enthalten nur scheinbare Gegensätze. Wenn man die politische Notwendigkeit der Verbände (134) bejaht, schließt dies noch nicht die Zustimmung zu der Art ihrer gegenwärtigen Betätigung ein (135); umgekehrt bedeutet der Hinweis auf die derzeitige Gefahrenlage noch keine generelle negative Wertung der Verbandseinflüsse.

Ein Verband koordiniert die Einzelinteressen innerhalb eines Lebensgebietes zum Gruppeninteresse. Politik "ohne Interesse" ist undenkbar, da jedes

(131) Otto Stolz, Redakteur der "Welt der Arbeit", in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.32, anlässlich eines Diskussionsgesprächs des BDI in Köln am 27.3.1957

(132) Eschenburg, Prof. Dr., Direktor des Politischen Seminars in Tübingen, als Diskussionsteilnehmer des in Anm. 131 genannten Gesprächs, LV 5, S.30

(133) Die Problematik wird bereits in dieser Aufzählung deutlich: keine Bezeichnung schließt die andere begriffsnotwendig aus.

(134) vgl. auch die grundlegenden Ausführungen von Kaiser, LV 51, S.83 ff., ferner bei Beutler, Stein, Wagner, LV 5: Scheuner, S.15/16, Pohle (MdB), S.28/29 und Hellwig (MdB), S.34

(135) Eschenburg weist auch deutlich auf diese Gefahren hin; vgl. bei Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.30/31

menschliche Handeln, so auch politisches Handeln, einem "Interesse" im Sinne eines Motors bzw. einer "causa" entspringt. Die Warnung vor der Einflußnahme der Verbände, die in Presse und wissenschaftlichen Veröffentlichungen immer wieder an den politisch interessierten Staatsbürger hergetragen wird, hat jedoch im Laufe der Zeit Vorurteile gebildet, welche den Zugang zur Wirklichkeit versperren. Der Terminus "Verband" in seiner Allgemeinheit und Verschwommenheit erweckt vielfach die Vorstellung von einem unbestimmbaren und unkontrollierbaren Übel, das jedermann bedroht.

Dies mag seine Ursache z. T. auch darin haben, daß die Interessenverbände nicht *expressis verbis* in der Verfassung genannt sind (136). Tebbert (137) hat bereits in Übereinstimmung mit Werner Weber darauf hingewiesen, daß die eigentlichen politischen Potenzen, die die wirkliche Verfassung Westdeutschlands ausmachten, ein Pluralismus oligarchischer Herrschaftsgruppen seien. Solange aber diese Kräftegruppen sich selbst überlassen seien und wegen ihrer verfassungsmäßigen Ignorierung außerhalb der Gesamtverantwortung stünden, bestehe die Gefahr, daß sie zum "Staat im Staate" würden und damit die staatliche Souveränität, die dieser extrakonstitutionellen Machtkonzentration nicht gewachsen sei, untergrabe.

Wie weit solche Analysen zutreffend sind, könnte wohl nur dann beantwortet werden, wenn man sich von Globalvorstellungen löst und die Verhältnisse in jedem einzelnen Verband untersucht und so ein differenziertes Bild erarbeitete. Die Gefahr der Schematisierung ist jedoch nicht auszuschließen. Zudem kann nicht übersehen werden, daß mit der Differenzierung der einzelnen Fälle noch nicht allzu viel gewonnen wäre, da das Verhältnis zwischen ihnen außerordentlich kompliziert und schwer faßbar ist. Es gibt zwar Interessengruppen, die sich begriffsmäßig untereinander ausschließen (z. B. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften); diese sind jedoch in der Minderzahl.

Ein Individuum kann vielmehr gleichzeitig einer unbestimmten Vielzahl von Interessengruppen angehören, da jeder Mensch einen Pluralismus von Interessen in sich vereinigt (137a). Es beruht sogar auf der natürlichen persönlichen

(136) vgl. auch Ellwein, LV 22, S. 54

(137) Tebbert, LV 102, S. 62 mit Hinweis auf Werner Weber, LV 106, S. 50

(137a) Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S. 10 ff.; über die Zugehörigkeit zu Interessenverbänden und ihre Auswirkung ferner: Eschenburg, LV 24, S. 22 ff.; Eschenburg, LV 25, S. 525; Kremer, LV 58, S. 20; Werner Weber, LV 106, S. 50; umgekehrt auch möglich: ein Interesse in mehreren Parteien, vgl. Eschenburg, LV 25, S. 526 unter Hinweis auf Wildenmann, LV 109, S. 141/142

Weiterentwicklung des Menschen in wirtschaftlicher oder geistiger Hinsicht, daß er seine Interessen wechselt und damit auch in der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verband. Unter "Zugehörigkeit" soll hier weniger die tatsächliche persönliche Mitgliedschaft als vielmehr die geistige Tendenz zur Sympathie mit den Vertretern einer bestimmten Richtung verstanden werden. Das interessengebundene Mitglied des Staatsvolkes braucht sich sogar noch nicht einmal bewußt zu sein, daß ein speziell von ihm vertretenes Einzelinteresse in einem eigenen Verband verfolgt wird.

Wenn trotzdem eine gewisse systematische Ordnung in die Darstellung der Einzelverbände gebracht wird, so geschieht dies ausschließlich zur Erleichterung einer übersichtlichen Untersuchung.

2. Die einzelnen Verbände

a) Vorbemerkung

Es gibt viele Möglichkeiten, die wichtigsten Verbände in einer Systematik zusammenzufassen. Die gebräuchlichste Art dürfte die Einteilung nach Interessen-Sachgebieten darstellen. Dieser Einteilung soll grundsätzlich auch hier gefolgt werden; doch soll dieser Systematik eine Übersicht derjenigen Interessenverbände vorangestellt werden, die Verbindungsstellen im Raume Bonn unterhalten.

Die Tatsache, durch einen oft ausgedehnten Büroapparat in der Bundeshauptstadt vertreten zu sein, soll in bezug auf eine mögliche Parlamentsbeeinflussung noch nicht als Negativum gewertet werden; denn der Bundestag hat durch die von ihm freiwillig eingeführte Konsultierung von Verbandsvertretern vor oder in Ausschusssitzungen diese Entwicklung selbst gefördert. Andererseits trägt diese Tatsache in der gegenwärtigen Situation sogar noch eine gewisse positive Tendenz, da der Parlamentarier auf Gebieten, in denen er keine ausreichende Sachkunde besitzt, z. Zt. noch auf die Beratung durch die interessierten Gruppen des Staatsvolkes angewiesen ist. In vorliegender Untersuchung wird immer wieder der Leitgedanke anklingen, daß Interessen vertreten werden sollen; sie müssen nur durch die parlamentarische Behandlung ausgeglichen und damit - unter Anwendung des Grundsatzes "et audiatur altera pars" - in ihren Äußerungsformen gemäßigt werden.

b) Verbände mit Verbindungsstellen im Raume Bonn

Während verschiedener Aufenthalte des Verfassers in Bonn in den Jahren 1958 - 1960 konnten dort folgende Verbindungsstellen größerer Verbände festgestellt werden (138):

1. Arbeitsausschuß Außenhandel im Bundesverband Steine und Erden (Wesbaden)
2. Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exporteurvereine (Hamburg)
3. Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr im Bundesgebiet e. V.
4. Beauftragter der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
5. Bundesverband der deutschen Fischindustrie e. V. (Hamburg)
6. Bundesverband der Deutschen Industrie
7. Bundesverband der Freien Berufe (Düsseldorf)
8. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Köln)
9. Bundeszentrale der Verbände der Steuerberater und Helfer in Steuer-
ersachen e. V. / Bund der Steuerzahler (Stuttgart)
10. Der Bevollmächtigte des Rates der EKD am Sitz der Bundesrepu-
blik Deutschland
11. Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (Hamburg)
12. Deutsche Bundesbahn - Hauptverwaltung Frankfurt am Main
13. Deutscher Caritas-Verband (Freiburg)
14. Deutscher Fleischerverband (Frankfurt/Main)
15. Deutscher Gewerkschaftsbund
16. Deutscher Landfrauenverband
17. Fachverband der Futtermittelindustrie (Hamburg)
18. Familienverband der deutschen Katholiken
19. Gesamtverband der Textilindustrie in der Bundesrepublik Deutsch-
land (Frankfurt/Main)
20. Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport, Verkehr
21. Handelskammer Bremen

22. Handelskammer Hamburg
23. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. (Frankfurt/Main)
24. Ibero- Amerikanischer Verein
25. Industrie- und Handelskammer des Saarlandes
26. Innere Mission und Hilfswerk der EKD
27. Reichsbund der Kriegs- und Zivilgeschädigten
28. Ring Deutscher Siedler
29. Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz
30. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Essen)
31. Sudetendeutsche Landsmannschaft
32. Verband der Chemischen Industrie e. V. (Frankfurt/Main)
33. Verband der deutschen Gas- und Wasserwerke
34. Verband Deutscher Sektkellereien (Wiesbaden)
35. Verein Deutscher Maschinenbau- Anstalten (Frankfurt am Main)
36. Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke VDEW e. V. (Frankfurt am Main)
37. Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge e. V. (Kassel)
38. Wirtschaftsverband der Deutschen Kautschukindustrie WDK (Frankfurt am Main)
39. Wirtschaftsverband Eisen, Blech und Metall verarbeitende Industrie e. V. (Düsseldorf)
40. Wirtschaftsverband Stahlverformung (Hagen)
41. Zentralverband der Elektro- Technischen Industrie e. V. (Frankfurt)
42. Zentralverband der Fliegergeschädigten, Evakuierten und Währungsgeschädigten e. V.
43. Zentralverband deutscher Konsumgenossenschaften e. V. (Hamburg)

Hinzu kommen noch die Vertretungen der Länder beim Bund, die Behörden der Bundesexekutive, die Parteibüros, die örtlichen religiösen Einrichtungen, die Universität, die Bonner Büros der großen Konzerne, wie z.B. die Vertretung der Fa. Krupp, und - als gemeinsame Repräsentanz der gewerblichen Wirtschaftsverbände - der "Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft" (139).

c) die sonstigen Verbände in der Bundesrepublik

Außer den oben zitierten Verbänden gibt es noch eine fast unübersehbare Vielzahl sonstiger einflußreicher Interessengruppen, deren Aufzählung selbst im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen würde. Es soll sich daher darauf beschränkt werden, die Verbände nach übergeordneten Gesichtspunkten in einer kurzen Systematik zusammenzustellen und nur die wichtigsten Vertreter der Hauptgruppen einzeln zu benennen.

Zunächst stößt man auf Zusammenschlüsse innerhalb der deutschen Wirtschaft und Industrie, die man bei großzügiger Einteilung wohl in Gruppen allgemeiner und besonderer Interessen einstufen kann. Die allgemein wirtschaftlich orientierten Vereinigungen bestehen im wesentlichen aus deutschen Mitgliedschaften bei Internationalen Handelskammern (140), Deutsch-Ausländischen Vereinigungen (141) und ständischen Organisationen (142).

(139) Dieser Gemeinschaftsausschuß vertritt die Interessen von z. Zt. folgenden 13 Einzelverbänden: Bundesverband der Deutschen Industrie, Bundesverband des privaten Bankgewerbes, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Centralvereinigung Deutscher Handelsvertreter- und Handelsmaklervverbände, Deutscher Hotel- und Gaststättenverband, Deutscher Industrie- und Handelstag, Gesamtverband der Versicherungswirtschaft, Gesamtverband des deutschen Groß- und Außenhandels, Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, Verband Deutscher Reeder, Zentralarbeitsgemeinschaft des Straßenverkehrsgewerbes, Zentralausschuß der Deutschen Binnenschifffahrt, Zentralverband des Deutschen Handwerks

(140) z.B. Deutsche Gruppe der Internationalen Handelskammer in Köln, DIHT als Spitzenorganisation der 81 Industrie- und Handelskammern der Bundesrepublik und West-Berlins in Bonn

(141) z.B.: Ostasiatischer Verein Hamburg-Bremen, Nah- und Mittelost-Verein, Ibero-Amerikanischer Verein, Afrika-Verein, alle in Hamburg, Treuhandstelle für den Interzonenhandel in Berlin, Arbeitsgemeinschaft für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Köln etc.

Die Vertreter besonderer wirtschaftlicher Interessen finden sich vor allem bei den vielfältigen Exportausschüssen (143), der Industrie (144), dem Handel (145) und dem Handwerk (146), den Banken und Börsen (147), den Versicherungen (148), dem Verkehrswesen (149), dem Hotel- und Gaststättengewer-

- (142) z. B. Deutscher Bauernverband in Bonn, Deutscher Beamtenbund in Köln, Zentralverband der deutschen Haus- und Grundbesitzer in Düsseldorf, Deutscher Hotel- und Gaststättenverband in Bad Godesberg, Deutscher Mittelstandsblock in Bonn
- (143) statt vieler: Eisen und Stahl in Düsseldorf, Maschinen- und Fahrzeugbau in Frankfurt, Schiffsbau in Hamburg, Chemie in Frankfurt, Textil in Frankfurt, Mineralöl in Hamburg, Bergbau in Bad Godesberg, Schrott in Düsseldorf
- (144) Die Richtungen der vor allem im BDI zusammengeschlossenen Einzelverbände berühren, ähnlich der in Anm. 143 aufgezählten Exportausschüsse, alle Bereiche der industriellen Erzeugung. Es kann daher auf eine detaillierte Darstellung der z. Zt. im BDI organisierten Wirtschaftsverbände verzichtet werden.
- (145) Hier gibt es vor allem den Gesamtverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e. V. in Bonn mit 11 Landesverbänden und 99 Fachverbänden, die sämtliche Bereiche handelsfähiger Waren umfassen. Der Einzelhandel ist in der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels e. V. in Köln mit 13 Landes- u. 30 Fachverbänden zusammengeschlossen. Daneben gibt es noch zahlreiche selbständige Vereinigungen, wie z. B. die Bundesvereinigung des Kohlengroßhandels e. V. in Bad Godesberg, der Verband der Vertriebsstellen der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein e. V. in Osnabrück für den Großhandel, den Zentralverband des Kraftfahrzeughandels und -gewerbes e. V. in Frankfurt am Main oder den Bundesverband des Deutschen Versandhandels e. V. in Frankfurt am Main für den Versandhandel
- (146) Das Handwerk ist im ZDH mit 12 Landesvertretungen, 44 Handwerkskammern, 55 Zentralfachverbänden und sonstigen Organisationen zusammengeschlossen.
- (147) Deutsche Bundesbank mit 11 Hauptverwaltungen (Landeszentralbanken); Staats- und Landesbanken, Girozentralen, Spezialbanken (z. B. Industriekreditbank, Lastenausgleichsbank), genossenschaftlichen Zentralbanken, Sparkassen- und Giroverbände, Großbanken (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank) und Wertpapier- und Produktenbörsen.
- (148) Gesamtverband der Versicherungswirtschaft e. V. in Köln; die Sozialver-

be (150), der Energie- und Wasserwirtschaft (151), der Landwirtschaft (152), den Genossenschaften (153), der Bau- und Wohnungswirtschaft (154), der Werbung (155) und sonstiger Organisationen (156).

Die bisherige Darstellung bot aber lediglich einen Überblick über die vorwiegend nach der Wirtschaft und Industrie ausgerichteten Organisationen. Daneben gibt es noch einen Pluralismus anderer Interessengruppen. Hiervon sollen vor allem die Sozialpartner und sonstigen Berufsvereinigungen (157) genannt

sicherungen (Orts-, Land-, Innungs-, Betriebs-, Angestellten-Krankenkassen, Arbeiter-Ersatzkassen), Familienausgleichskassen, zahlreiche private Unfall-, Lebens- und Sachversicherungen (z.B. Leipziger Verein Barmenia, Frankfurter Allianz)

- (149) Deutsche Bundesbahn, Hauptverwaltung Frankfurt am Main, Verband Deutscher Nichtbundeseigener Eisenbahnen e.V. in Köln, Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VöV) in Essen als Verbände des Schienenverkehrs; außerdem zahlreiche Fachverbände für den Straßenverkehr, die Binnenschifffahrt, die Seeschifffahrt und das Flugwesen.
- (150) DEHOGA mit 2 Fachgruppen und 11 Fachabteilungen
- (151) mit zahlreichen Verbänden der Elektrizitäts-, Gas-, Atomenergie- und Wasserwirtschaft
- (152) Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft in Bonn, Deutscher Bauernverband e.V. in Bonn mit 15 regionalen Verbänden, Verband der Landwirtschaftskammern mit 13 Landeskammern, weitere Verbände der Ernährungs-, Forst- und Landwirtschaft.
- (153) Deutscher Genossenschaftsverband (Schulze-Delitzsch) e.V. in Bonn mit 11 Regionalverbänden, Deutscher Raiffeisenverband e.V. in Bonn mit 12 Landesverbänden, Zentralverband deutscher Konsumgenossenschaften e.V. in Hamburg mit 5 Regionalverbänden
- (154) Arbeitsausschuß der Bauwirtschaft in Frankfurt am Main mit 8 Mitgliedsverbänden
- (155) ZAW in Bad Godesberg mit 27 angeschlossenen Verbänden, Ausstellung- und Messeausschuß der Deutschen Wirtschaft e.V. in Köln etc.
- (156) Schutzverbände (z.B. GEMA, Schufa, Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz)
- (157) a) Arbeitgeber:
 - aa) Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. in Köln mit 14 Landesverbänden und 37 Fachverbänden
 - bb) freie Vereinigungen, wie der Bund Kath. Unternehmer in Köln

werden, außerdem aber auch die Wohlfahrtsverbände (158), die Interessenverbände der Geschädigten (159), die Publizistik (160), die Religionsgesell-

oder die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände in Köln-Marienburg

b) Arbeitnehmer:

- aa) Deutscher Gewerkschaftsbund DGB in Düsseldorf mit 9 Landesbezirken und 16 Fachgewerkschaften
- bb) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft DAG in Hamburg mit 11 Landesverbänden und 7 angeschlossenen Verbänden
- cc) z. Zt. 31 weitere bedeutende Arbeitnehmerorganisationen (ohne Beamtenverbände), wie z. B. die Christlichen Gewerkschaftsbewegungen Deutschlands in Essen, Gewerkschaft der Polizei im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschl. des Landes Berlin in Düsseldorf-Benrath, Deutscher Bundeswehr-Verband e. V. in Bonn
- dd) Deutscher Beamtenbund DBB mit 11 Landesbünden, 12 Bundesbeamtenvereinigungen und 17 auf Bundesebene zusammengeschlossenen Beamtenverbänden
- ee) Gemeinschaft Deutscher Lehrerverbände mit 8 angeschlossenen Verbänden
- ff) Deutsches Beamtenkartell mit 15 Mitgliedsvereinigungen
- gg) weitere z. Zt. 6 Beamtenverbände, wie z. B. der Bund Deutscher Rechtspfleger in Düsseldorf

c) Freie Berufe:

Bundesverband der freien Berufe in Düsseldorf mit 31 Fachverbänden, wie z. B. der Deutsche Anwaltverein e. V. in Hamburg

- (158) Die Vielzahl der Wohlfahrtsverbände läßt nur die wichtigsten Zitate zu. Es sind vor allem die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Landesfürsorgeverbände in Bonn mit 25 Landes- und 557 Bezirksfürsorgeverbänden, die Arbeiterwohlfahrt in Bonn mit 11 Landesverbänden, die Innere Mission und Hilfswerk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Stuttgart) mit 23 Landesverbänden, der Deutsche Caritasverband in Freiburg mit 22 Diözesan-Caritas-Verbänden, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband in Frankfurt am Main mit 10 Landesverbänden, das Deutsche Rote Kreuz in Bonn mit 15 Landesverbänden und z. Zt. weiteren 12 bedeutenden Wohlfahrtsorganisationen wie z. B. der Malteser-Hilfsdienst in Köln oder das Hilfswerk Berlin in Frankfurt am Main
- (159) a) Bund der Vertriebenen in Bonn mit 20 Bundes-Landsmannschaften
b) Vereinigte Landsmannschaften Mitteldeutschlands in Bonn mit 7 Organisationen

schaften (161), die wissenschaftlichen Vereinigungen (162) und die sonstigen Zentralverbände (163).

- c) Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge in Bonn
 - d) Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands in Bad Godesberg
 - e) Bundesvereinigung der 131er in Köln
 - f) Bund der Verfolgten des Naziregimes in Berlin-Charlottenburg
 - g) Schutzgemeinschaft verdrängter Staatsdiener in Bad Godesberg mit 15 Verbänden
 - h) Zentralverband der Fliegergeschädigten, Evakuierten und Währungsgeschädigten in Stuttgart
 - i) eine Vielzahl weiterer Verbände
- (160) Verbände der Zeitungsverleger, der Journalisten, des Rundfunks und Fernsehens, des Films, der Verlage und des Buchhandels
- (161) vor allem die Organisationen der Evangelischen und Röm.-Kath. Kirche und der Juden mit zahlreichen Verbänden und Hilfseinrichtungen, ferner zur Zeit etwa weitere 10 Religionsgemeinschaften
- (162) z. B.: Deutsche Forschungsgemeinschaft in Bad Godesberg, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft in Essen, die Hochschulen und Universitäten, die Höheren und Fachschulen, zahlreiche weitere wissenschaftliche Gesellschaften, wie z. B. der Deutsche Normenausschuß in Berlin
- (163) a) Staatsbürgerliche Vereinigungen (z. B. Kuratorium "Unteilbares Deutschland" in Bonn oder die "Deutsche Parlamentarische Gesellschaft" in Bonn)
- b) Familienverbände (z. B. Bund der Kinderreichen Deutschlands in Bonn)
- c) Frauenorganisationen (z. B. Müttergenesungswerk)
- d) Jugendverbände (z. B. Deutscher Bundesjugendring mit 14 Mitgliederorganisationen)
- e) Studenten- und Akademikerverbände (z. B. Deutscher Bundesstudentenring in Bonn mit 5 Mitgliedsverbänden, Convent Deutscher Korporationsverbände CDK in Bonn mit 11 Mitgliedsverbänden, KDSE mit 7 großen Verbänden, die ihrerseits wieder z. T. über 100 Verbindungen - vgl. CV - organisieren, ferner politische Studentenverbände)
- f) Sportverbände (z. B. Deutscher Sportbund in Frankfurt am Main mit 15 Landessportbünden, 27 Mitgliederverbänden und 14 Spitzenverbänden)

3. Verbandsmacht und Einzelabgeordneter

Die Darstellung der fast unübersehbaren Vielzahl von Interessenverbänden in der Bundesrepublik mit ihrer perfektionistischen Organisation, ihrer großen Mitgliederzahl und ihren qualifizierten Fachkräften könnte als Alarmzeichen gewertet werden. Ist es nicht selbstverständlich, daß die konzentrierte Verbandsmacht (164) den Abgeordneten in seiner Entscheidungsfreiheit bedroht? Allein die Vorstellung, welche machtvollen Kräfte hinter gewissen Forderungen stehen, dürfte das Selbstbewußtsein manches Abgeordneten beeinträchtigen und ihn u. U. veranlassen, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen (165).

Vielfach sieht man die Unabhängigkeit des Abgeordneten nur von außen bedroht. In Wirklichkeit ist sie es auch von innen. Die Praxis des parlamentarischen Lebens zeigt, daß einzelne Verbände besonders qualifizierte Mitglieder oder mit ihnen sympathisierende, formell unbeteiligte Dritte unter Mit Hilfe der maßgeblichen Parteibüros als Kandidaten für eine Bundestagswahl aufstellen lassen. Der dann meist über die Landesliste gewählte Bewerber wird sich nach seiner Wahl im allgemeinen noch ebenso als Interessenvertreter seines Verbandes fühlen wie vorher (166). Die Macht der Verbände wird allerdings auch das Ihre dazu beitragen, daß sich der von einer Interessengruppe geförderte Abgeordnete vor der parlamentarischen Entscheidung wichtiger Probleme nicht ohne weiteres von seinen vielfältigen Bindungen gegenüber Interessenverbänden lösen kann, um zu einer unvoreingenommenen Überzeugung zu gelangen.

Der Fehler dürfte aber wohl weniger bei den Abgeordneten liegen, die nach der Wahl nicht in anderen Größenordnungen zu denken verstehen, als viel-

g) Kriegsteilnehmerorganisationen (z. B. Verband Deutscher Soldaten in Bonn)

h) eine Vielzahl weiterer Verbände

(164) der Ausdruck "Interessengruppe" dürfte vielfach noch zu schwach sein; es handelt sich meistens um Machtkonzentrationen größten Ausmaßes.

(165) ähnlich für die Abhängigkeit der Beamten der Exekutive: Eschenburg, LV 24, S.32

(166) Stolz in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.32: "Manche Parteien sind bereits weitgehend ein genaues Spiegelbild der in ihr wirksamen Interessengruppen."

mehr bei einer Staatsordnung, die Vorkommnisse dieser Art nicht durch entsprechende Gegenmaßnahmen einzudämmen versteht. Völlig ausschalten lassen sich menschliche Unzulänglichkeiten zwar auch nicht durch einen Akt des Gesetzgebers. Die Mängel bei der Kandidatenauswahl könnten aber auf ein erträgliches Minimum reduziert werden.

Es dürfte zwar schwierig sein, jetzt noch durch einen Beschluß des Bundestags Abhilfe zu schaffen, da die typischen Interessenvertreter unter den gegenwärtigen Abgeordneten einem solchen Bemühen nicht wohlwollend gegenüberstünden. Trotzdem kann nicht der Auffassung von Eschenburg (167) beigetreten werden, eine institutionelle Lösung sei überhaupt nicht möglich. Diese Problematik soll jedoch dem Abschnitt über die institutionellen Abhilfen vorbehalten bleiben.

Eschenburg trennt immerhin zu Recht die geistige von der materiellen Unabhängigkeit des Abgeordneten (168). Er glaubt allerdings, daß die geistige Abhängigkeit die größere Gefahr darstelle. Diese seine Behauptung kann aber erst gewertet werden, wenn die Hintergründe für die mannigfachen materiellen Abhängigkeiten des einzelnen Abgeordneten aufgezeigt worden sind. In welcher Weise können überhaupt Abgeordnete des Deutschen Bundestages von Interessengruppierungen ("Lobbyisten" (169)) beeinflußt werden?

Es wurde bereits oben angedeutet, daß man - bei pauschaler Einschätzung - wohl zwei große Gruppen von Abgeordneten unterscheiden kann, deren jeweilige Stärke in den einzelnen Wahlperioden wechselt: zunächst Abgeordnete, die an sich unvoreingenommen in den Bundestag eingezogen sind und erst dort dem Druck der Interessenverbände widerstehen mußten, dann aber auch Abgeordnete, die gerade wegen ihrer offiziellen oder tatsächlichen Verbandszugehörigkeit von den Parteien als Zugeständnis an die jeweilige Interessen-

(167) Eschenburg in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.30

(168) vgl. Anm. 167

(169) Der Ausdruck "Lobbyisten" leitet sich aus dem engl. Wort "the lobby" - "die Vorhalle, der Vorraum" her. Im engl. parl. Sprachgebrauch wird damit die Wandelhalle im "House of Commons" bezeichnet, wo Interessenvertreter mit den Abgeordneten sprechen können. In den USA hat sich hieraus der Begriff des "lobbying" entwickelt, der die Beeinflussung der Parlamentsmitglieder durch Verbandsfunktionäre oder sonstiger Interessenvertreter ("pressure groups") bezeichnet. Dieser Begriff der "Lobbyisten" hat sich dann allg. i. parl. Sprachgebrauch durchgesetzt.

gruppe als Kandidaten für die Bundestagswahlen aufgestellt wurden und daher wegen ihrer geistigen Gebundenheit an ihren Verband für eine objektive und demnach unabhängige Entscheidung wenig prädestiniert erscheinen.

Man wird sich daher zunächst fragen müssen, welche Motive eine Partei veranlassen können, die Unabhängigkeit ihrer Fraktionsmitglieder durch die Aufnahme von Interessenvertretern in ihre eigenen Reihen zu gefährden.

Wenn sich hierfür auch viele Erklärungen anbieten mögen, so scheinen doch besonders zwei Gründe von ausschlaggebender Bedeutung zu sein: die Verbände haben hochqualifizierte Mitarbeiter, die wegen ihrer Fähigkeiten, Kenntnisse und Beziehungen für eine politische Partei sehr wertvoll sein können; außerdem verfügen die Verbände über erhebliche finanzielle Mittel.

4. Der Fachmann eines Verbandes als Abgeordneter

Es wurde oben festgestellt, daß in den Interessenverbänden die besten Fachkräfte arbeiten. Das ist auch nicht unverständlich, wenn man bedenkt, daß praktisch das ganze Staatsvolk verbandsmäßig organisiert ist. In den Parteien dagegen ist nur ein geringer Prozentsatz der Staatsbürger als Mitglied eingeschrieben. Dies ergibt sich aus einer Gegenüberstellung der Mitgliederzahlen der Verbände und der politischen Parteien. Während sich die Zahl der eingeschriebenen Mitglieder bei den großen Dachverbänden nur noch in siebenstelligen Ziffern ausdrücken läßt, bewegen sich die Mitgliederzahlen bei den im Bundestag vertretenen Parteien zwischen 80.000 und 650.000 (170).

Unter den Parteimitgliedern entschließen sich nicht viele, die Politik in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit zu stellen. Die wenigen Interessenten für die Lauf-

(170) CDU:	255.884	(p. 1.9.1959)	statt vieler:
CSU:	80.000	(alle übrigen	DGB: 6.331.000
SPD:	636.000	per 1.1.1960)	DAG: 440.000
FDP:	80.000		DBB: 620.000
DP:	50.000		Kriegsbesch.: 3.813.000
	- 60.000		Org. Sportler: 5.400.000
			Kriegsteiln. Verb.: 3.500.000
			Rel. Ges.: 50.000.000

vgl. auch Anm. 74 und Anh. E, Taf. 13-17, S. XXV-XXVIII und die Ausführungen bei Duverger, LV 19, S. 97, der die Schwierigkeiten herausstellt, die genauen Mitgliederzahlen der Parteien zu bekommen.

bahn eines Berufspolitikers sind aber nicht alle qualifiziert. Die Parteiführungen sind daher auf die Anwerbung aktiver und fachkundiger Persönlichkeiten angewiesen und durch das mangelhafte Interesse der Masse der Staatsbürger an der Politik gezwungen, ihre Bedenken auch gegen profilierte Angehörige von Verbänden zurückzustellen.

Die maßgebliche Persönlichkeit eines einflußreichen Industrieverbandes soll nach einem Zitat des SPD-Vorstandes (171) bei einer Mitgliederversammlung im Jahre 1953 wörtlich gesagt haben: "Ich darf aber hervorheben, daß im persönlichen Einsatz auf dieser Ebene sich uns zahlreiche Persönlichkeiten zur Verfügung gestellt haben und daß wir jetzt in den Tagen, wo die Parteien bei uns anfragen, ob wir ihnen Persönlichkeiten für die zukünftigen Bundestagswahlen zur Verfügung stellen können, ihnen eine sehr große und umfassende Liste von Persönlichkeiten haben benennen können."

Wenn auch grundsätzlich Verlautbarungen der politischen Parteien in dieser Arbeit nur vorsichtig ausgewertet werden sollen, so ergibt sich doch aus diesem Beispiel zumindest ein starkes Indiz für die Art der Beeinflussung durch Verbände.

Da jeder Mensch natürliche Interessen verfolgt, scheitert jegliches Bemühen, einen wenigstens geistig völlig unabhängigen Kandidaten für das Amt des Abgeordneten zu gewinnen, an der vorgegebenen menschlichen Natur. Jeder Versuch einer Änderung kann daher nur darauf gerichtet sein, die gegenwärtige Gefahrenlage zu mildern und unter Kontrolle zu halten.

5. Interessenvertretung wegen Parteifinanzierung

a) Der Verband als Geldgeber - die Beeinflussung der Partei

Ein weiterer Grund für die Parteien, Interessenvertretern zu einem Sitz im Bundestag zu verhelfen, liegt in der Finanzierung der Parteien. Dies scheint überhaupt das entscheidende Hindernis für die Gewinnung relativ unabhängiger Abgeordneter zu sein.

Wildenmann (172) hat bereits zu Recht darauf hingewiesen, daß die Parteien den Interessenverbänden Kandidatenstellen und somit Einfluß auf die Arbeit der Legislative anbieten und als Gegenleistung Geld, Wählerstimmen

(171) die genauen Angaben finden sich bei "Vorstand der SPD", LV 96, S.21/22

(172) Wildenmann, LV 109, S.141/142, ähnl. auch Levinsohn, LV 62, S.

und Experten verlangen. Die Verbände stehen hierbei in einer günstigeren Ausgangsposition, da einem Verband oft mehrere oder alle politischen Parteien gegenüberstehen.

Wenn es aber einem Verband gelingt, über die Parteien in sämtliche Fraktionen einzudringen, dann ergibt sich das ungewöhnliche Ergebnis, daß bei bestimmten Beratungen von Gesetzesentwürfen die Fronten quer durch alle Fraktionen des Parlaments verlaufen. Der Bundestagsabgeordnete Dr. Hellwig (CDU) hat bereits auf das Phänomen der "Grünen Front" oder der "Oberbürgermeister-Fraktion" im Bundestag hingewiesen (173). Man ersieht hieraus, daß es für Interessengruppen günstiger ist, alle Parteien gleichmäßig zu durchsetzen; für die Unabhängigkeit des Parlaments bleibt diese oft praktizierte Tatsache allerdings gefährlich.

b) Ursachen für die Macht der Verbände

Werner Weber (174) sieht eine Ursache für die Vormachtstellung der Verbände bereits in der Tatsache begründet, daß viele Interessengruppen bereits kurz nach dem Zusammenbruch des Jahres 1945 konstituiert wurden und ihre umfassende Organisation bereits über das Gebiet der ehemaligen amerikanischen, englischen und französischen Zone Deutschlands erstreckten, bevor die Wiederbegründung deutscher Staatlichkeit in der heutigen Bundesrepublik abgeschlossen war. Dies mag richtig sein, zumal insbesondere kirchliche Institutionen nach der Kapitulation als Surrogat für die fehlende staatliche Verwaltung dienten (175) und einen Einfluß auch in weltlichen Dingen nehmen konnten, den sie später nicht mehr ohne weiteres entbehren wollten.

Wenn die Verbände in ihrer heutigen Vielzahl Neugründungen der letzten Jahre wären, hätten sie allerdings in der gegenwärtigen Situation dieselben Möglichkeiten, das Parlament und seine Mitglieder zu beeinflussen; denn die maßgeblichen Interessengruppen zeichnen sich alle durch finanzielle Macht und meist auch durch hohe Mitgliederzahlen aus. Eine Konzentration materieller oder geistiger Macht wird sich aber im öffentlichen Leben ohne besondere institutionelle Einschränkungen immer über schwächere Gruppen hinwegsetzen

(173) Hellwig, Geschäftsführender Direktor des Deutschen Industrieinstituts, in LV 5, S.34

(174) Werner Weber, LV 106, S.51

(175) so erklärten Anfang 1945 zahlreiche kath. Pfarrer gegenüber den Alliierten die Kapitulation einzelner Ortschaften, da keine deutsche staatl. Verwaltung mehr bestand.

können, selbst wenn diese das Gesetzgebungsmonopol besitzen. Es wird daher im Rahmen der Prüfung institutioneller Abhilfen zu untersuchen sein, ob der "moderne Parteienstaat", wie er in der Literatur immer wieder genannt wird, etwa durch die tatsächliche soziologische und wirtschaftliche Entwicklung der Gegenwart bereits überholt ist und besser im Wege einer grundlegenden Reformierung der Verfassung durch ein der politischen Wirklichkeit angehöhtes Interessenparlament ersetzt werden müßte.

Auch die wachsende geistige Macht der großen Religionsgesellschaften darf nicht unterschätzt werden. Nachstehende Tabelle mag daher das religiöse Bekenntnis der Abgeordneten des 3. Deutschen Bundestages verdeutlichen:

Tabelle 5

Fraktion	kath.	ev.	jüd.	sonst.	ohne	keine Angabe	gesamt
CDU/CSU	170	108	-	-	-	-	278
SPD	15	43	1	1	4	117	181
FDP	6	31	-	-	-	6	43
DP	1	15	-	-	-	1	17

Die religiösen Bindungen der Abgeordneten (176) sollen aber nicht als Negativum gewertet werden. Entscheidungen, die auf der Grundlage wahrer christlicher Ethik getroffen werden, dürften wohl kaum zum Nachteil irgendeiner Gruppe innerhalb des Volkes gereichen. Unabhängigkeit bedeutet nicht die Lösung von metaphysischen Bindungen.

Der zunehmende Einfluß der Verbände ist dieser Untersuchung zwar als Tatsache zugrunde zu legen. Trotzdem erscheint es notwendig, auch die Ursachen für die wachsenden Mitgliederzahlen der Interessengruppen zu streifen.

Werner Weber (177) verweist in diesem Zusammenhang auf einen Aufsatz in der "Zeit" (178), der sich mit dieser Problematik auseinandergesetzt hat.

(176) die Ellwein, LV 22, insbes. S.69 ff., vor allem für die kath. Kirche herausstellt und nach der gesamten Tendenz seines Buches negativ bewertet.

(177) Werner Weber, LV 106, S.40

(178) "Zeit", Nr.27/1955 v. 7.7.1955

Dort werden drei Gründe genannt, die für den politischen Aufstieg der Interessengruppen maßgebend sind:

- "1. Die Verlorenheit des Individuums in der modernen Gesellschaft und seine daraus resultierende Anlehnungsbedürftigkeit an eine Organisation.
2. Der Interventionismus des Staates, der die organisierten Interessen auf den Plan ruft, die sich Einfluß auf die Interventionsmaßnahmen zu verschaffen suchen.
3. Unübersichtlichkeit und Spezialisierung vor allem der wirtschaftlichen Lebensvorgänge, der die am Wirtschaftsprozeß Beteiligten nötige, sich zur Selbstbehauptung der Hilfe einer hochspezialisierten Verbandsbürokratie zu versichern."

Werner Weber stimmt diesen Überlegungen grundsätzlich zu, sieht aber darüber hinaus den Grund für den Einfluß der Verbände in der Gesamtheit der Erscheinungen, die den Sozial- oder Wohlfahrtsstaat kennzeichnen (179).

Dieses Ergebnis soll noch näher spezifiziert werden. Die Entwicklung der Technik mit ihren Massenvernichtungswaffen, die Lage der Bundesrepublik zwischen zwei feindlichen Machtblöcken, die ständige Furcht vor einem dritten Weltkriege mit der endgültigen Vernichtung Deutschlands und andererseits die Gelegenheit, sich durch einen hohen Lebensstandard inmitten einer gesunden Wirtschaft alle materiellen Annehmlichkeiten zuführen zu können, haben die Masse der Mitglieder der westdeutschen Gesellschaft aller Schichten zu materiell-egoistischen Gruppen erzogen, die sich zur erleichterten Durchführung ihrer Interessen in Verbänden organisiert haben. Die Mitgliedschaft in einem Verband ist die Protektion des kleinen Mannes. Warum soll sich auch der Staatsbürger als Mitglied bei einer politischen Partei aufnehmen lassen, die sein persönliches Interesse an einer bestimmten Angelegenheit bei weitem nicht so vertreten wird wie der hierfür zuständige Interessenverband, der durch die Summe seiner vielfältigen Machtmittel auch gegenüber der politischen Partei seine Mitglieder besser unterstützen kann, als diese sich selbst in ihrer Eigenschaft als Parteimitglied unmittelbar bei ihrer eigenen Partei durchsetzen könnten; denn die Parteien müssen mit Rücksicht auf ihre soziologische Zusammensetzung auf die Wünsche einzelner Gruppen ihrer Mitglieder abschwächend einwirken und deren Vorschläge ihren Fraktionen bereits in einer etwas ausgeglichenen Form vorlegen. Die Interessenverbände dagegen sind wegen der gleichen geistigen Tendenz ihrer Anhänger nicht darauf angewiesen, auch auf die Anliegen anderer Gruppen Rücksicht zu nehmen.

(179) vgl. auch Scheuner in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.10/11

Während die heutigen Parteien sich um das Wohlwollen des gesamten Volkes bemühen müssen, um ihre politische Macht zu wahren und zu mehren, können die Verbände auf größere Publizität verzichten und anderen Gruppierungen gegenüber in egoistischer Weise vorgehen. Diese Tatsachen in Verbindung mit dem mangelnden Ansehen der Parteien aus der Zeit der Weimarer Republik (180) mögen weitere Ursachen dafür sein, daß die Mitgliederzahlen der gegenwärtigen politischen Parteien relativ niedrig sind und trotz aller Bemühungen nur langsam zunehmen (181).

c) Die Finanzquellen der Parteien

Es wurde oben bereits dargelegt, daß die Verbände weitgehend durch finanzielle Zuwendungen an die einzelnen politischen Parteien Einfluß gewinnen; denn die Partei ist bestrebt, durch großzügige Erfüllung der Wünsche geldgebender Verbände sich diese Finanzquelle dauernd zu erhalten. Selbst wenn man den Parteien bei der Annahme von Geldern, die von Interessengruppen herrühren, die lautersten Motive unterstellt, darf nicht übersehen werden, daß die Verbände selbst anders denken. Die Interessengruppen sind auf Durchsetzung ihrer Teilinteressen bedacht und versuchen, die politischen Parteien für sich auszunutzen. Wenn aber bei einem gegenseitigen Abkommen ein Vertragspartner entgegengesetzte Ziele verfolgt wie der andere, gefährdet er naturgemäß auch dessen Vorhaben (182). Die Verbände sind in ihrer Konzeption realistischer. Sie erwarten für ihre finanziellen Zuwendungen eine Gegenleistung. Da sie nicht auf Popularität angewiesen sind, können sie eine Partei in der Öffentlichkeit bloßstellen, wenn sie sich ihren Wünschen nicht fügt. Die Partei kann ein solches Risiko aber nicht eingehen, da ein Sinken ihres Ansehens sich gleichzeitig in einer fühlbaren Verminderung ihrer Wählerstimmen niederschlägt. Um diese Einstellung der Parteien in ihrer Auswirkung auf die Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder bewerten zu können, ist es aber notwendig, die Finanzierung der größeren Partei in ihren Umrissen kurz aufzuzeigen.

Die CDU verfügte am 1.9.1959 über insgesamt 255.884 Mitglieder (183). Wenn man von einem unteren Beitragsaufkommen ausgeht, muß man einen

(180) vgl. das Schlagwort "Parteiengezänk"

(181) vgl. oben Anm.74 und 170, ferner Anhang E, Taf.13-17, S.XXV - XXVIII

(182) vgl. hierzu auch Lewinsohn, LV 62, S.93

(183) vgl. Anm.74 und 170

Hebesatz von DM 1.-- pro Kopf und Monat zugrunde legen. Jährlich könnten demnach theoretisch über DM 3.000.000,-- allein aus den regulären Mitgliederbeiträgen aufgebracht werden. Nicht jedes Parteimitglied zahlt jedoch seinen Beitrag. Der Prozentsatz der zahlungsunwilligen Mitglieder soll hier aus rechnerischen Gründen mit einer unteren Grenze von 50% angenommen werden. Es ergibt sich dann immerhin noch ein jährliches Beitragsvolumen von DM 1.500.000,--. Nach den einschlägigen Bestimmungen der Parteisatzung werden zwar Parteimitglieder, die ihre Beiträge nicht entrichten, aus der CDU - wie aus jeder anderen Vereinigung - ausgeschlossen. Aus politischen Gründen wird diese Möglichkeit jedoch nur zögernd angewandt, da zahlungsunwillige Parteimitglieder nützlicher sind als ausgeschlossene. Insofern kann also die Mitgliederzahl der CDU nur in begrenztem Umfange zur Ermittlung des Beitragsaufkommens herangezogen werden.

Nach einer Untersuchung des Vorstandes der SPD über die Finanzierung des Wahlkampfes 1957 (184), die als Meinungsäußerung im parteipolitischen Machtkampf jedoch nur als Indiz, nicht als Beweis gewertet und daher nur ergänzend herangezogen werden kann, soll die CDU über jährliche Beitragseinnahmen von etwa DM 1.000.000,-- verfügen. Wenn man bedenkt, daß diese Abhandlung im Jahre 1957 erschienen ist und daher auf Information früherer Jahre zurückgreifen mußte, andererseits aber die Mitgliederzahl der CDU in den letzten 5 Jahren wieder angestiegen war, wird das oben errechnete Ergebnis von Beitragseinnahmen in Höhe von etwa DM 1.500.000,-- der Sachlage annähernd gerecht werden.

Die CDU verbessert außerdem ihre finanzielle Situation durch den Verlag einer Zeitschrift, die unter dem Titel "Wirtschaftsbild" erscheint und zu einem überhöhten Bezugspreis von monatlich DM 50,- an Verbände oder größere Firmen versandt wird, die der CDU nahestehen.

Man kann ferner die Beobachtung machen, daß vielfach in den Ortsbereichen Sammlungen unter Parteifreunden durchgeführt werden, die im wesentlichen zur Finanzierung des Wahlkampfes innerhalb der jeweiligen Gemeinden dienen.

Schließlich hatten führende Mitglieder der maßgeblichen und besonders finanzkräftigen Wirtschaftsverbände (185) im Einvernehmen mit der CDU-Parteifüh-

(184) Vorstand der SPD in LV 96, S.6/7

(185) Arbeitgeberverbände, BDI, Verbände der gewerbl. Wirtschaft etc.

rung im Jahre 1952 besondere Fördergesellschaften (186) gegründet, die als Zwischenorganisationen zwischen Partei und Wirtschaftsverbände traten und vornehmlich der finanziellen Unterstützung der Partei dienen sollten. Im praktischen Ergebnis hat zwar die CDU wohl den größten Anteil der eingezahlten Spenden erhalten; Empfänger von Geldzuwendungen konnten aber theoretisch alle Parteien sein, die den in Anm. 185 genannten Verbänden verbunden waren.

Mittlerweile hat aber das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 24.6.1958 (187) die Verfassungswidrigkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden an politische Parteien wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz (188) festgestellt. Diese Tatsache berührt zwar nicht das Recht der Par-

(186) z. B.: "Verein zur Förderung der sozialen Marktwirtschaft in Nordrhein-Westfalen", "Verein zur Förderung der rheinischen Wirtschaft e. V.", "Verein zur Förderung der freien Marktwirtschaft in Bremen", "Fördergesellschaft der hessischen Wirtschaft e. V.", weitere Fördergesellschaften in allen Bundesländern (1952).

(187) BVerfG, Urt. v. 24.6.1958 - 2 BvF 1/57 = NJW 1958, 1131-1133; die Leitsätze lauten:

- a) Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassung wegen eine entscheidende Rolle zukommt, ist es zulässig, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staatswegen zur Verfügung zu stellen.
- b) Auch ein Gesetz, das in seinem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich abstrakt-allgemein umschreibt, widerspricht dem Gleichheitssatz dann, wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist. Nicht die äußere Form, sondern der materiell-rechtliche Gehalt ist entscheidend.
- c) Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, bestehende faktische, auf der unterschiedlichen soziologischen Struktur der politischen Parteien beruhende Verschiedenheiten der Wettbewerbschancen auszugleichen. Aber er darf nicht ohne zwingenden Grund eine Regelung treffen, die eine schon bestehende faktische Ungleichheit der Wettbewerbschancen der Parteien verschärft.

teilen, Geldspenden anzunehmen; für den Spender entfällt jedoch der steuerliche Anreiz. Dies hat sich naturgemäß auf die Höhe der Spenden nachteilig ausgewirkt.

Zwar ist die Verfassungswidrigkeit des § 10 b EStG und § 11 Ziff.5 KStG nur insoweit festgestellt, als Spenden an politische Parteien gegeben werden, nicht aber für Spenden zur Förderung anderer staatspolitischer Zwecke. Es ergibt sich aber aus der Fassung der Urteilsgründe, daß Spenden, die für allgemeine staatspolitische Zwecke an eine juristische Person nach § 49 Ziff.3 EStDV oder § 26 Ziff.3 KStDV gegeben werden, weder unmittelbar noch mittelbar einer politischen Partei zufließen dürfen. Infolgedessen scheiden auch die Fördergesellschaften für die Entgegennahme steuerbegünstigter Spenden aus. Sie bieten aber dem Spender immerhin noch den Vorteil, in seinen Büchern keine Spenden an eine bestimmte politische Partei verbuchen zu müssen, sondern an eine nach außen anonyme staatspolitische Vereinigung.

Die FDP verfügt nicht nur über die Beiträge und Spenden ihrer Mitglieder und Anhänger, sondern verbessert ihre finanzielle Situation ähnlich wie die CDU durch den Vertrieb einer eigenen Zeitschrift, die unter der Bezeichnung "Wirtschaft und Sozialpolitik" (189) erscheint und ebenfalls zu erhöhten Preisen ausgeliefert wird.

Die SPD schließlich gliedert nach ihren eigenen Angaben (190) ihre Gesamteinnahmen in Anteile von den Bezirksorganisationen, Werbebeiträge, Wahlbeiträge, Fraktionsbeiträge, Sammlungen und sonstige Einnahmen. Mit diesen Ausführungen der SPD ist jedoch noch nichts Konkretes gesagt. Es ist zwar zuzugeben, daß die "Anteile der Bezirksorganisationen", die im wesentlichen Mitgliedsbeiträge umfassen, bei der SPD einen gewichtigen Posten auf der Aktivseite der Bilanz bilden; denn die etwa doppelt so große Mitgliederzahl der SPD gegenüber der CDU, die höheren Mitgliedsbeiträge (191) und die grö-

-
- d) Eine durch ein Gesetz geschaffene unterschiedliche steuerliche Behandlung der Einflußnahme des Bürgers auf die politische Willensbildung je nach der Höhe des Einkommens durch Gewährung von Steuervorteilen für Spenden an politische Parteien verträgt sich nicht mit dem Grundsatz der formalen Gleichheit, der die Ausübung politischer Rechte in der freien Demokratie beherrscht.
vgl. auch Dübber, LV 18a, S.18

(188) Gleichheit im Verhältnis der Spender untereinander. Chancengleich-

Bere Parteidisziplin (191a) mit der erhöhten Bereitschaft der Mitglieder, ihre finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Partei zu erfüllen, bringt der SPD ein Vielfaches an Mitgliedsbeiträgen ein, als die CDU jemals erzielen kann. Trotzdem muß gesagt werden, daß eine nähere Spezifikation des Begriffs "sonstige Einnahmen" eine wünschenswerte Gelegenheit für die SPD-Führung hätte sein können, die Herkunft ihrer Parteifinanzien der Öffentlichkeit darzulegen und durch das eigene Vorbild ihre Auffassung von einer detaillierten Rechnungslegung im Rahmen eines Parteiengesetzes zu erhärten; denn die nichtsozialistischen Wahlberechtigten sind oft geneigt, wegen einer gewissen geistigen Verwandtschaft (192) zwischen SPD und DGB auch finanzielle Querverbindungen zu vermuten. Nicht zuletzt kann aber die SPD noch auf einen soliden Vermögensbestand aus der Zeit vor 1933, insbesondere auf Industriebetriebe und Druckereien, zurückgreifen, während die übrigen Parteien meist Neugründungen ohne Vorkriegsvermögen sind.

Trotz aller Versuche der politischen Parteien, ihre finanziellen Belastungen in erster Linie selbst zu tragen, sind sie in der gegenwärtigen Situation mehr oder weniger gezwungen, Zuwendungen von Interessengemeinschaften anzunehmen; denn die Praxis auch nur einer größeren Partei, Geldspenden von finanzkräftigen Gruppen entgegenzunehmen, zwingt die übrigen Parteien aus Konkurrenzgründen, auch ihrerseits durch die Einschaltung von Fremdgeldern die nötigen finanziellen Mittel zu einer gleichwertigen Propaganda aufbringen zu müssen.

Die SPD erkennt aber in ihrer Untersuchung (193) die politischen Folgen

heit im Verhältnis der politischen Parteien untereinander.

(189) Herausgeber: "Wirtschafts- und Sozialpolitische Vereinigung e.V."
in Bonn

(190) Vorstand der SPD, LV 96, S.6/7

(191) Auf dem Bundesparteitag der SPD in Düsseldorf (1954) wurden Beitragsrichtsätze aufgestellt, die bei Einkommen von monatlich weniger als DM 300,- mit DM 1,20 beginnen und für monatl. Einkommen über DM 1.200,- bei DM 36,- liegen. Zwar wird auch hier die Einziehung der Beiträge nicht übermäßig streng gehandhabt, es ergibt sich aber doch ein auffälliger Unterschied zu den Beitragssätzen der CDU.

(191a) Eschenburg, LV 24a, S.25

(192) vor allem auch durch weitgehende Personalunion zwischen den Mitgliedern der SPD und des DGB

(193) vgl. Anm.190

einer solchen Handlungsweise: "Parteien, die sich die Wahlkämpfe von finanzkräftigen Gruppen bezahlen lassen müssen, weil sie dazu mangels beitragszahlender Mitglieder aus eigenen Kräften nicht in der Lage sind, setzen ihre Unabhängigkeit bei der Aufstellung ihrer Wahlkandidaten und später bei den Entscheidungen im Parlament aufs Spiel."

Man kann hier allerdings feststellen, daß sich die SPD mit dem oben zitierten Satz gleichzeitig aus der Reihe dieser Parteien ausschließen möchte. Dies mag bedingt richtig sein; doch kann sich dies die SPD nicht als eigenes Verdienst zurechnen. Eine Partei, die vorwiegend die Interessen der Arbeitnehmer vertritt und daher einerseits einen großen Mitgliederbestand mit einem hohen Beitragsaufkommen, andererseits aber gerade wegen dieser diametral entgegengesetzten Interessen i. a. keinen Kontakt zu den Verbänden der Hochfinanz aufweist, könnte auch dann, wenn sie es wollte, nicht in dem Maße auf finanzielle Zuwendungen Außenstehender zurückgreifen wie beispielsweise CDU oder FDP.

Es mag dem Abschnitt über "institutionelle Abhilfen" vorbehalten bleiben, welche Lösungen dieser finanziellen Problematik im Rahmen des Parteiengesetzes am besten gerecht werden. Es sollte hier nur generell die Tatsache der unmittelbaren Beeinflussung der Parteien und damit gleichzeitig auch indirekt der Abgeordneten durch finanzielle Zuwendungen von Verbänden aufgezeigt werden; denn eine Partei, die unter dem Einfluß von Verbänden steht, kann ihrerseits mit Machtmitteln, die in dem Abschnitt über den Fraktionszwang dargestellt wurden, auch ihre Abgeordneten den Wünschen der Verbände gefügig machen.

6. Äußerungsformen der Beeinflussung

a) Die offiziöse Anhörung von Interessenvertretern in den Bundestagsausschüssen

"Die Tätigkeit der Verbände reicht durch Abgeordnete, die den verschiedenen Interessen und Organisationen nahe stehen, in das Parlament und seine Ausschüsse hinein." (194)

Die Meinungsäußerungen von Interessengruppen im Parlament, die in offiziöser Form nur in den Bundestagsausschüssen vorkommen, sind kein Negativum, mit dem die Verbände belastet werden könnten. Es ist ein natürlicher Vorgang, daß Interessen vertreten werden; dies ist der überwiegende Zweck

der Verbände. Ihre Stellung im Staate, die sich seit 1954 immer weiter gefestigt hat, hat ihnen de facto eine öffentlich-rechtliche Legitimation verliehen, die Interessen ihrer Mitglieder auch gegenüber der Legislative zu wahren.

Die Verbände sind quasi die Anwälte der Prozeßparteien (195) im Zivilprozeß, die ihre Auffassung von der Sach- und Rechtslage dem Gericht (hier: Parlament) unverbindlich vortragen und der Entscheidung des hierzu berufenen Gremiums vertrauensvoll überlassen. Es ist bisher immer wieder herausgestellt worden, daß kein Außenstehender den Richter als befangen ablehnen würde, weil er die Parteien angehört oder gar einer Partei Recht gegeben habe. Eine Rechtsfindung ist ohne strikte Durchführung des Grundsatzes "et audiam altera pars" vielmehr undenkbar. Mit der Anhörung der Interessenvertreter im Parlament ist es aber ähnlich; eine politische Partei vereinigt in ihren Mitgliedern eine Vielzahl von Interessen. Es ist ihr daher nicht immer möglich, aus sich selbst heraus die berechtigten Interessen zu erkennen. Hierzu sind vielmehr die Vertreter des gerade zur Debatte stehenden Teilinteresses eher in der Lage. Huber (196) hat in diesem Zusammenhang mit Recht darauf hingewiesen, daß gesetzgeberische Aufgaben oft unerfüllt bleiben, weil keine organisierten Interessen vorhanden sind, die den Anstoß dazu geben könnten.

Die offiziöse Teilnahme von Verbandsvertretern an Sitzungen der einzelnen Bundestagsausschüsse (197) ist daher nicht nur zu billigen, sondern es muß

(195) im Sinne der ZPO; Partei hier: Summe der Mitglieder eines Verbandes
(196) Huber, LV 49, S.24

(197) es gibt z. Zt. 38 BT-Aussch.: Wahlprüfung u. Immunität, GO, Petitionen, Ausw. Angelegen., Besatzungsfolgen, Verteidigung, Schutz der Verfassung, Angelegenh. d. inn. Verw., Beamtenrecht, Frag. d. Presse, des Rundfunks u. d. Films, Kulturpolitik, Kommunalpolitik, Frag. d. öffentl. Fürsorge, Frag. d. Gesundheitswesens, Jugendfragen, Rechtswesen u. Verf. Recht, gewerbl. Rechtsschutz u. Urheberrecht, Haushaltsaussch., Finanz- u. Steuerfragen, Lastenausgl., Wirtschaftspolitik, Geld u. Kredit, Außenhandelsfragen, Sonderfragen d. Mittelstandes, gem. Art. 15 GG (Sozialisierung), Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten, Arbeit, Sozialpolitik, Kriegsgesopfer- u. Heimkehrerfragen, Verkehrswesen, Post- u. Fernmeldewesen, Wiederaufbau- u. Wohnungswesen, Bau- u. Bodenrecht, Heimatvertriebene (Gesamtdtsch. u. Berliner Fragen), Grenzlandfragen, Frag. d. Wiedergutmachung, Atomfragen.

sogar innerhalb des dritten Abschnitts geprüft werden, ob die negativen Auswirkungen einer Beeinflussung des Parlaments durch Interessengruppen nicht durch einen weiteren Ausbau der Interessenanhörung in den Ausschüssen abgeschwächt werden können.

b) Die mittelbare Beeinflussung der Abgeordneten

Es kann hier nicht völlig die Auffassung des Bundestagsabgeordneten Dr. Wolfgang Pohle (198) geteilt werden, der die Aussichten, ausgesprochene Gruppeninteressen durchzusetzen, für recht begrenzt hält, da das Parlament aus vielschichtigen Gruppen zusammengesetzt sei. Diese "vielschichtigen Gruppen" stehen jedoch nicht nebeneinander, sondern greifen - mit zahlreichen Querverbindungen - stark ineinander über. Wenn es z.B. gilt, die Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten, werden sich nur zwei Interessenblöcke bilden; denn die Interessen der unterschiedlichen Standesorganisationen schließen sich nicht grundsätzlich aus. In anderen Lebensbereichen ist es ähnlich.

Im übrigen haben die Verbände Machtmittel zur Verfügung, denen die Parteien und Fraktionen noch kein Äquivalent entgegensetzen können: Die Interessengruppen können mit der Einstellung ihrer finanziellen Zuwendungen an die Partei drohen. In diesen Fällen wird sich die politische Partei veranlaßt sehen, über die jeweilige Fraktionsführung unter Ausnutzung der möglichen Variationen des Fraktionszwangs die Abgeordneten zur Abstimmung im Sinne der Partei und somit des dahinterstehenden Verbandsinteresses anzuhalten.

Dem Einwand von Hellwig (199), die Verbände könnten trotz aller Versuche auch keinen mittelbaren Einfluß auf das Parlament durch vorhergehende unmittelbare Beeinflussung der Aufstellung von Wahlkandidaten gewinnen, weil diese Entscheidungen in den geheimen Abstimmungen der Parteidelegierten getroffen würden, kann auch an dieser Stelle nicht gefolgt werden. Es wird nicht verkannt, daß die vorgeschlagenen Kandidaten der jeweiligen Partei in formeller Hinsicht einwandfrei von deren Delegierten in geheimer Abstimmung gewählt werden. Die Parteiführung wird aber in erster Linie für die ihr genehmen Bewerber plädieren, so daß die regionalen Delegierten besonders dann keine Veranlassung sehen, gegen ihre eigene Parteileitung in Opposition zu gehen, wenn noch genügend Kandidaten aus den Bezirks- und Ortsgruppen bei der Aufstellung berücksichtigt werden. Die Delegierten werden sich auch überlegen, daß die Parteiführung gewichtige Gründe haben wird, wenn sie

(198) MdB d.2. DBT; vgl. Pohle in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.29

(199) vgl. oben Anm.173

bestimmte Bewerber bevorzugt. Schließlich führen die Interessenverbände mit ihren z. T. hohen Mitgliederzahlen einer Partei auch gewichtige Wählerstimmen zu, wenn die von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten an aussichtsreicher Stelle platziert werden.

Ähnliche Feststellungen kann man auch bei der Aufstellung von Kandidaten für die Wahlen zu den Gemeindeparlamenten machen. Der Fraktionsführer einer Partei in einer mittleren Gemeinde hat mir gegenüber auf Befragen erklärt, daß "die Auswahl der Bewerber selbstverständlich gelenkt werde". Wenn man allerdings die Arbeit einzelner Gemeinderatsmitglieder besonders in den kleinen Gemeinden eingehend beobachtet, muß man eigentlich dieser offiziellen Parteiauffassung zustimmen.

Diese Tatsache wurde allerdings nur zum Vergleich erwähnt. Die Verhältnisse bei den Parteien liegen auf Bundesebene anders als in den politischen Gemeinden. Bei der Auswahl der Bewerber für den Gemeinderat muß die Parteiführung bestrebt sein, geistig aufgeschlossene Menschen zu unterstützen und die Bewerbung ungeeigneter Parteimitglieder nach Möglichkeit verhindern. Diese Bestrebungen der örtlichen Parteileitungen sind daher sogar geeignet, die Bildung eines funktionsfähigen Gemeindeparlaments zu ermöglichen. Bei der Auswahl der Kandidaten für die Wahlen zum Bundestag wird zwar auch - allerdings selbst nach Aussagen von Bundestagsabgeordneten zu wenig (200) - auf die Berücksichtigung besonders geeigneter Bewerber geachtet, andererseits werden aber auch Verbandsvertreter in einem solchen Maße berücksichtigt, daß sie eine echte Gefahr für die Unabhängigkeit der Legislative bilden. Es sind zwar auch Fälle denkbar, in denen Interessenvertreter nach ihrer Wahl auch das Gemeinwohl berücksichtigen oder sogar unter besonderen Umständen andere Interessen vertreten (201); diese sind aber noch in der Minderheit. Ein einseitig interessengebundener Abgeordneter bleibt eine latente Gefahr für die unabhängige Arbeit des Parlaments.

Als Ergebnis dieses Teilkapitels ist demnach festzuhalten, daß die Verbände mittelbar die Unabhängigkeit des Parlaments nicht nur durch Beeinflussung der Parteien und Fraktionen während der Wahlperiode, sondern auch vor den Bundestagswahlen durch Einflußnahme auf die Auswahl der Kandidaten gefährden können.

(200) vgl. auch Anm.108

(201) dies wäre ein echter Abgeordneter nach dem oben entwickelten Prinzip der "modifizierten Repräsentationstheorie": förderungswürdige Teilinteressen vertreten, -aber von Fall zu Fall andere.

c) Die unmittelbare Beeinflussung der Abgeordneten

Die Verbände haben außerdem noch die Möglichkeit, unmittelbar an die Abgeordneten mit ihren Wünschen heranzutreten. Die Parlamentsmitglieder wurden oben in zwei Gruppen eingeteilt (202): Abgeordnete, die bereits vor ihrer Wahl abhängig waren und solche, die erst nach ihrer Wahl beeinflußt werden sollten. Der jeweilige Interessenverband wird sich daher zunächst in erster Linie an seine eigenen Abgeordneten wenden, die dann für die Auffassungen ihres Verbandes bei ihren Kollegen werben wollen. Hat der Verband keine Mitglieder unter den Abgeordneten, dann wird er sich unter einzelnen Parlamentsmitgliedern Sympathien zu schaffen suchen. Es hängt von der Persönlichkeit der einzelnen Abgeordneten ab, inwieweit er den Wünschen der Interessengruppen widerstehen kann.

Hier gelten ähnliche Erwägungen, wie sie auch den Abgeordneten zum Gehorsam gegenüber dem Fraktionszwang zwingen können: Angst, nicht wiedergewählt zu werden und hierdurch u. U. berufliche und finanzielle Nachteile zu erleiden, politische Bedeutungslosigkeit bei Ausschluß aus der Fraktion, keine Aussicht auf Übertragung eines hohen Staatsamtes etc.

Es handelt sich in solchen Fällen allerdings in der Regel nur um gruppenegoistische Interessen; denn ein Anliegen, das unter Berücksichtigung der Interessenlage des gesamten Staatsvolkes noch bestehen kann, wird im Parlament auch ohne unzulässigen Druck auf die Abgeordneten wohlwollend behandelt werden.

Der Versuch der Einflußnahme von Verbänden wurde auch der Öffentlichkeit z. B. kurz vor der Dritten Lesung des Lebensmittelgesetzes bekannt. Der Deklarierungszwang bedrohte insbesondere die Hersteller von Farben, Antibiotika, Sulfonamiden und ähnlichen Konservierungsmitteln mit Umsatzrückgängen. Nach Informationen von Abgeordneten (203) und auch nach Presseberichten (204) ging der Druck der Interessengruppen auf die einzelnen Abgeordneten so weit, daß auch das Mittel des beruflichen Boykotts angewandt wurde.

Es liegt in der Natur der Sache, daß keine sicheren Beweise für die Ausübung eines unmittelbaren Zwangs oder Drohungen von Verbandsfunktionären

(202) vgl. oben S. 71 f.

(203) ähnl. Dr. Stammler (FDP) im Plenum des Bundestages und in LV-Q 2; vor allem auch in anderen Zuschriften von Abg. der FDP-Fraktion.

(204) vgl. FAZ Nr. 252/58 v. 30.10.1958 u. Nr. 254/58 v. 1.11.1958

gegenüber Abgeordneten gewonnen werden konnten; Indizien sind jedoch reichlich vorhanden. Zwar werden diese Fälle durch § 105 StGB (205) in der Fassung des Gesetzes vom 4.8.1953 (BGBl I, S.735) unter Strafe gestellt; es wird aber - wie oben angedeutet - nur in extremen Fällen möglich sein, die erforderlichen Beweise zu führen. Die Kräfte, die die Parlamentsmitglieder zu beeinflussen versuchen, werden i. a. auch aus sich heraus bemüht sein, die Begehung strafbarer Tatbestände zu vermeiden, um den Erfolg ihrer Bemühungen nicht zu beeinträchtigen (206).

Man könnte aber vielleicht annehmen, einzelne Abgeordnete seien der Gefahr ausgesetzt, von Interessengruppen durch Gewährung von Geschenken oder Annahme sonstiger Vorteile in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinflusst zu werden. Im geltenden Strafrecht ist auch bisher ein Tatbestand der aktiven oder passiven Abgeordnetenbestechung nicht kodifiziert worden; die Tatbestände der §§ 331 - 333 StGB lassen sich wegen des Verbots der Analogie zu Ungunsten des Beschuldigten im Strafrecht nicht heranziehen. Eine unmittelbare Anwendung scheidet aber aus, da Abgeordnete keine Beamte im Sinne des Bundesbeamtengesetzes sind. Es wird aber im Rahmen des dritten Abschnittes zu prüfen sein, ob die Einführung eines strafbaren Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung notwendig und durchführbar ist.

Der Einfluß der Interessenverbände hat sogar schon Anlaß zu der Überlegung gegeben, ob die Beeinflussung von Gesetzgebungsorganen zivilrechtliche Schadensersatzansprüche der Benachteiligten nach § 826 BGB oder § 1 UWG nach sich ziehen kann (207). Es würde zu weit führen, sich mit dieser Problematik im Rahmen vorliegender Untersuchung auseinanderzusetzen. Es sei nur darauf hingewiesen, daß selbst bei theoretischer Annahme einer Schadensersatzpflicht die praktische Beweisführung, besonders hinsichtlich des Kausalzusammenhangs derart schwierig sein wird, daß ein obsiegendes Zivilurteil wohl kaum erstritten werden kann. Ähnliche Überlegungen sind in der Literatur bereits angestellt worden (208).

(205) § 105 StGB: "(1) Wer es unternimmt, ein Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes auseinanderzusprengen, zur Fassung oder Unterlassung von Beschlüssen zu nötigen oder Mitglieder aus ihnen gewaltsam zu entfernen, wird mit Zuchthaus nicht unter fünf Jahren oder mit Einschließung von gleicher Dauer bestraft."

(206) zu der Problematik der Parlamentsnötigung vgl. die Diss. v. Geilen, LV 37, u. Schöнке-Schröder, LV 94, § 105 Anm. II, III u. IV

(207) vgl. Spengler in JZ 1954/S.692 ff.

(208) Spengler, ebda., S.694

d) Der offene Druck

Die bisher in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Fälle einer offenen Demonstration von Interessengruppen gegen bevorstehende Maßnahmen des Parlaments waren nicht geeignet, den Straftatbestand des oben zitierten § 105 StGB zu erfüllen, denn die Nötigung nach § 105 StGB bleibt im Rahmen des § 240 StGB, mit dem Gesetzeskonkurrenz besteht. Eine "Anwendung von Gewalt oder Drohung mit einem Übel" konnte bisher nicht nachgewiesen werden. Die bekanntesten Aktionen von Verbänden in der letzten Zeit waren der "Marsch auf Bonn" der IG Bergbau im September 1959, die Demonstrationkundgebung der Kassenärzte im Januar 1960 und der geplante "Marsch auf Bonn" des Verbandes der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands (VdK) vom 8.4.1960 (209).

Die Demonstration der IG Bergbau war in besonderem Maße der Kritik der Öffentlichkeit ausgesetzt, weil die Forderungen der Bergleute einen Tag vor der Aktion durch die Arbeitgeberverbände bewilligt worden waren; der Demonstrationsmarsch war aber nicht abgesagt worden, um die hieran beteiligten Verkehrsunternehmen nicht zu schädigen (209a).

Die Aktion des VdK stellte zumindest einen moralischen Druck auf das Parlament dar; denn der Eindruck einer Demonstration von Kriegsbeschädigten in der Öffentlichkeit läßt sich in der parlamentarischen Arbeit nicht mehr ignorieren. Eine Verbandsführung, die gewillt ist, eine derart ergreifende Demonstration zu veranstalten, bürdet sich eine große Verantwortung gegenüber der institutionell garantierten Unabhängigkeit der Abgeordneten auf. Eine gerechte Versorgung der Kriegsoffer bleibt auch Anliegen der Nation, ohne daß das Parlament unter den moralischen Druck der Straße gesetzt wird. Eine solche Handlungsweise bleibt bei allem Respekt vor den Zielen des VdK ein negatives Beispiel für andere Interessengruppen, die diesem Vorbild folgen könnten. Man ersieht aber aus der Gegenüberstellung IG Bergbau - VdK, daß bei der Klassifizierung der Verbände Teilinteresse (IG Bergbau) und Allgemeininteressen (VdK) unterschieden werden müssen.

Weitere Beispiele ließen sich noch anführen. Eschenburg (210) hat bereits auf den damals angekündigten Widerstand des DGB gegen die Einführung der

(209) vgl. Notiz in FAZ Nr. 52/1960 v. 2.3.1960 "Bitte um Aufhebung der Bonner Bannmeile"

(209a) vgl. Niese, LV 81a

(210) Eschenburg, LV 24, S. 85

allgemeinen Wehrpflicht und auf das Schlagwort "Die Wirtschaft kapituliert nicht vor Schäffer" kurz vor dem Abschluß der Verhandlungen über die Steuerreform hingewiesen.

e) die "modernen Praktiken"

Neuerdings hat sich eine moderne Abart der Parlamentsbeeinflussung entwickelt, deren Umfang sich z. Zt. noch nicht völlig absehen läßt, die aber nicht minder gefährvoll erscheint: die Absprache von Verbandsmitgliedern mit der Bundesregierung.

Ein großer Teil der im Bundestag zu behandelnden Gesetzesentwürfe beruht auf einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung (211) nach Art.76 GG (212). Da aber der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt (213) und die einzelnen Bundesminister zwar selbständig, aber nur innerhalb dieser Richtlinien arbeiten können, beruht auch die Gesetzesinitiative im wesentlichen auf einem Entschluß des Bundeskanzlers. Wenn man aber berücksichtigt, daß die CDU/CSU-Fraktion über die absolute Mehrheit im 3. Deutschen Bundestag verfügt (214), besteht eine größere Wahrscheinlichkeit, daß Gesetzesentwürfe der Bundesregierung im Bundestag angenommen als abgelehnt werden. Dies ergibt sich aus den oben entwickelten Grundsätzen des Fraktionszwangs und der Fraktionsdisziplin (215), aus der Überlegung vieler Abgeordneter, im Zweifel im Sinne der Partei (216) zu stimmen und aus der Durch-

(211) nach Art.62 GG besteht die Bundesregierung aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern

(212) Art.76 GG: (1) "Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.

(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrate zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von drei Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen.

(3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage durch die Bundesregierung zuzuleiten. Sie hat hierbei ihre Auffassung darzulegen.

(213) Art.65 GG

(214) CDU - 39,7 %

CSU	-	10,5 %
		50,2 %

(215) vgl. oben S.36 ff. u. ergänzend noch Ehlers, LV 20, S.17

(216) diese Überlegungen beziehen sich naturgemäß hier nur auf die Parteien der Regierungskoalition

brechung des Grundsatzes der Gewaltentrennung; denn es dürfte dem Grundgedanken der Demokratie widersprechen, daß Regierungsmitglieder gleichzeitig Bundestagsabgeordnete sind und somit ihre eigene Arbeit kontrollieren können. Außerdem wird selbst in den Bereichen, in denen die Gewaltenteilung noch durchgeführt ist, die dreigeteilte Staatsgewalt (217) durch das einigende Band der jeweiligen selben Parteizugehörigkeit der Amtsträger wieder weitgehend zu einer formellen Auffassung vom Prinzip der Gewaltenteilung umgebildet. An dieser Stelle sei daher die Bemerkung angebracht, daß die staatsrechtliche Balance, die durch die Dreiteilung der Staatsgewalt erreicht werden sollte, in der heutigen Zeit weitgehend durch die Verbände erzielt wird, die sich auch untereinander kontrollieren und die verschiedenen Interessen nebeneinander- oder gegenüberstellen.

Die oben angedeutete Tatsache, daß die parteigebundene Exekutive wachsenden Einfluß auf ihre Parteimitglieder in der Legislative gewinnt, hat auch die Verbände veranlaßt, nunmehr unmittelbar bei der Bundesexekutive mit ihrem Anliegen vorstellig zu werden. Der Bundestagsabgeordnete Dr. Dresbach (CDU) (218) hat hierzu in einem Aufsatz (219) ausgeführt, daß die großen Verbände immer mehr dazu übergehen, in die Ausschusssitzungen nur noch Vertreter der "zweiten Garnitur" zu entsenden, während die Spitzenfunktionäre unmittelbar beim Bundeskanzler vorsprechen.

Offizielle Absprachen im vorparlamentarischen Raum mit der Bundesregierung sind aber geeignet, eine quasi-staatsrechtliche Bindung vorzutäuschen, die die Entscheidung des Parlaments präjudizieren könnte; denn der stark partei-orientierte CDU/CSU- Abgeordnete wird sich - wie jedes Mitglied einer Partei der jeweiligen Regierungskoalition - zumindest moralisch verpflichtet sehen, die Politik seiner Partei, die sich in den Maßnahmen der Bundesregierung äußert, auch im Parlament zu unterstützen. Hier besteht aber die Gefahr, daß Gesetze, die mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden können, de facto bereits von der Bundesexekutive beschlossen werden. Dresbach sagt hierzu (220): "... Aber vielleicht ist die Entwicklung zu staatsvertragsähnlichen Abmachungen des aus der Volonté Générale hervorgegangenen Regierungschefs mit den Corps intermédiaires kennzeichnend für unsere Zeit. Das Parlament

(217) Legislative, Exekutive, Jurisdictione

(218) Dr. Dresbach, Hauptgeschäftsführer der IHK Essen, MdB seit 1949

(219) FAZ Nr.49/1960 v. 27.2.1960

(220) FAZ Nr.49/1960 v. 27.2.1960

übt dann eine Art von ratifizierender Tätigkeit aus, wie sie ihm bei völkerrechtlichen Verträgen obliegt."

Es liegt zunächst an dem Abgeordneten selbst, diese Entwicklung aufmerksam zu verfolgen und zu versuchen, sich in ihren Entscheidungen auch von geistigen Bindungen frei zu machen.

7. Das Ergebnis der Abgeordnetenbefragung

In der bereits öfter zitierten Abgeordnetenbefragung haben sich Bundestagsabgeordnete auch zu dem Problem der Beeinflussung des Parlaments durch Interessengruppen geäußert. Nachstehende Tabelle soll die Stellungnahme der Parlamentsmitglieder aufzeigen:

Tabelle 6

Fraktion	Mitgl. Zahl	Beteili- gung an Befrag.	Antw. z. Beeinfl. d. Verbände	Einfluß bejaht	Einfluß verneint	Vorbehalte
CDU/CSU	278	77	68	53	11	4
SPD	181	32	22	19	2	1
FDP	43	15	15	11	4	-
DP	17	2	2	-	-	2
o. Part. - Bez.	-	5	4	4	-	-
	519	131	111	87	17	7

Man ersieht aus dieser Tabelle, daß die meisten der befragten Abgeordneten den Einfluß der Interessengruppen auf die Tätigkeit des Parlaments zugegeben haben. Bei der Wertung der einzelnen Fragebogen fiel auf, daß vor allem solche Abgeordnete die Beeinflussung durch Verbände in ihrer parlamentarischen Praxis leugneten, die nach Beruf und Herkommen (221) als interessengebundene Abgeordnete in erster Linie in Frage kommen.

(221) z. B. Syndikus, Gewerkschaftssekretär, Verbandssekretär

8. Ausblick

Die Verbände sind zur Wahrung der Interessen des Staatsbürgers und zur Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Wirtschaftspolitik und Staatspolitik notwendig. Ihre Existenzberechtigung ergibt sich bereits faktisch aus der Existenz ihrer großen Mitgliederzahl und aus der Konzentration finanzieller und wirtschaftlicher Machtmittel. Außerdem werden die Interessenverbände von Regierung und Parlament konsultiert und damit zumindest de facto als staatstragende und -erhaltende Kräfte anerkannt. Die Interessenvertreter werden sich als Wahrer gruppenegoistischer Anliegen aller gegebenen Möglichkeiten einschließlich der menschlichen Unzulänglichkeit bedienen, um ihre jeweiligen Vorhaben durchzuführen.

Die Beeinflussung des Parlaments ist in der gegenwärtigen Situation zwar noch nicht so gravierend, daß sich in der Verfassungswirklichkeit bereits entgegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG das Prinzip des imperativen Mandats durchgesetzt hätte, bei dessen exakter Durchführung als letzte Konsequenz nur ein Abgeordneter jeder Partei im Parlament notwendig wäre, der, ähnlich wie bei den Hauptversammlungen der Aktiengesellschaften, mit der notwendigen Stimmenzahl ausgestattet würde (222).

Trotz aller Versuche, die Abgeordneten in ihrer Entscheidungsfreiheit zu beeinflussen, sind in der Bundesrepublik die parlamentarischen Fronten im Hinblick auf die Vertretung von Sonderinteressen noch nicht erstarrt (223), auch nicht zwischen Regierungsparteien und Opposition; denn einerseits stehen sich vor allem CDU/CSU und SPD als gegensätzliche Parteien (224) gegenüber, andererseits wird aber gerade dieser parteipolitische Gegensatz durch Vertreter in Interessengruppen gemildert, deren Verband in den Parteien von Regierung und Opposition vertreten ist.

Es ist verständlich, daß die Unzulänglichkeiten, mit denen eine unabhängige Tätigkeit der Abgeordneten im Parlament erschwert wird, auch Kreisen, die dem Staatswesen der Bundesrepublik nicht freundschaftlich gesinnt sind, Anlaß zu propagandistischen Äußerungen geben. So hat z. B. das Buch von

(222) vgl. auch Dreher in NJW 1950/662 m. Hinw. auf Dencher in FAZ Nr. 56/1950 v. 7.3.1950

(223) a. A. Ellwein, LV 22, S. 55

(224) Gegensatz nur im Hinblick auf die jeweilige Tagespolitik; weltanschaulich sind die Unterschiede weitgehend verwischt; vgl. das "Godesberger Programm" der SPD und das Parteiprogramm in der CDU

Pritzkolet "Die neuen Herren" (225) eine ausländische Zeitschrift (226) zu der pauschalen Feststellung veranlaßt, die gesamte politische Macht in Westdeutschland gehe nur von den in der jeweiligen Fraktion vertretenen Parteiführern aus, nicht von den übrigen Abgeordneten oder gar vom Volk. Bei aller Kritik an Erscheinungsformen der praktischen Demokratie in der Bundesrepublik müssen solche verallgemeinernde Behauptungen als unsachlich bezeichnet werden.

Die Gefahrenlage, die durch die Existenz der Interessenverbände geschaffen ist, sollte in vorliegender Untersuchung dargestellt werden. Die Möglichkeiten einer institutionellen Erfassung dieses Phänomens, die die Verbände einer gewissen verfassungsmäßigen Ordnung unterstellen und sie auch an staatsrechtliche Verantwortung heranführen könnte, sollen im dritten Abschnitt behandelt werden.

III. "Der Sold des Politikers"

"Abkömmlich sind nur die Reichen" (227)

1. Zur Einführung

Absolut unabhängig ist niemand; denn der Mensch ist als animal sociale auf seine mitmenschliche Umwelt angewiesen. Er kann sich aber eine relative Unabhängigkeit durch weitgehende wirtschaftliche Autarkie schaffen. Geistige Abhängigkeiten sind vielfach Folgen einer unselbständigen Persönlichkeit und oft auch nur auf geistiger Ebene zu beseitigen, die dem Einfluß des Rechts weitgehend entzogen ist. Man könnte demnach die Gefahr, die geistig abhängige Abgeordnete für das Parlament bilden, am sichersten nur durch weitgehende Eliminierung solcher Abgeordneter beseitigen. Finanzziele und wirtschaftliche Abhängigkeiten lassen sich jedoch durch Maßnahmen des Gesetzgebers weitgehend ausschalten. Die möglichen Formen einer institutionellen Garantie der wirtschaftlichen Unabhängigkeit für den einzelnen Abgeordneten sollen einer gesonderten Untersuchung innerhalb des dritten Abschnitts vorbehalten bleiben. An dieser Stelle soll zunächst nur

(225) München 1955

(226) "Meshdunaroduaja Shism" vom September 1956

(227) Eschenburg, LV 23, S. 6.

die wirtschaftliche Situation der Abgeordneten dargelegt werden; denn aus den bisherigen Überlegungen hat sich ergeben, daß Abhängigkeiten der Abgeordneten von Maßnahmen der Partei, Fraktion und Interessenverbänden weitgehend wirtschaftliche Ursachen haben.

2. Die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Abgeordneten

a) Historisches

Auch die Problematik der Sicherung wirtschaftlicher Unabhängigkeit der Abgeordneten ist so alt wie das Parlament und reicht von der klassischen Demokratie in den griechischen Stadtstaaten bis in die heutige Zeit. Eschenburg (228) hat kürzlich in seiner Schrift "Der Sold des Politikers" einen Überblick über die Entwicklung der Diäten gegeben. Ich darf auf diese Schrift verweisen und möchte mich darauf beschränken, folgende Positionen in Erinnerung zu rufen.

In Athen hatte die Volksversammlung bereits unter Perikles die Auszahlung von Tagegeldern an Beamte, Richter und Ratsmitglieder beschlossen. Hierfür dürfte allerdings mehr politische Klugheit als wirtschaftliche Notwendigkeit gesprochen haben; denn unter den Klassen, die für die Bekleidung wichtiger Staatsämter in Frage kamen, gab es keine Elendsschichten. Man wollte vielmehr aus Gründen der Staatserhaltung die staatsrechtliche Gleichheit nicht durch wirtschaftliche Ungleichheit gefährden.

In Rom lagen die Verhältnisse anders. Da die Staatsämter ehrenamtliche Bedeutung hatten und für den Bewerber durch Repräsentationsverpflichtungen aller Art hohe finanzielle Belastungen mit sich brachten, bewarben sich i. a. nur vermögende Römer darum, die auf die Gewährung von Tagegeldern nicht angewiesen waren. Lediglich die Repräsentanten der Römischen Republik, die in den Provinzen eingesetzt wurden, erhielten von Rom Zuschüsse in Form der "Gerätegelder" (229) und "Ehrengeschenke" der Fürsten und Städte in den unterworfenen Provinzen, die oft erpreßt wurden. Die Rivalität zwischen den begüterten Familien um die einzelnen Staatsämter hatte jedoch Repräsentationskosten zur Folge, die die großen Vermögen aufzehrten und die Bewerber zwangen, Kredite (230) aufzunehmen, die sie später durch einen Posten in den Provinzen wieder zurückzahlen zu können glaubten. Die wirt-

(228) Eschenburg, LV 23, S. 6

(229) nach heutigen Begriffen eine Aufwandsentschädigung

(230) z. B. Kredit Ciceros von Caesar von DM 160.000, -. belegt bei Eschenburg, LV 23, S. 23

schaftliche Unabhängigkeit ging hiermit aber gleichzeitig verloren und bildete einen - allerdings gewichtigen - Grund für den Verfall der Aristokratie im antiken Rom.

Im Mittelalter setzte sich - auch in Deutschland - der Brauch durch, den ehrenamtlich tätigen Gemeindebürgern ein Nebeneinkommen durch die Überlassung behördlicher Gebühren zu gewähren (231). Die Vertreter der Stände erhielten vielfach Tagegelder von ihren Korporationen, die aber noch nicht pauschaliert waren, sondern als "Zehrgelder" von der Höhe der tatsächlichen Auslagen abhängen.

In Großbritannien finanzierten die Grafschaften und Städte noch bis in das 17. Jahrhundert ihre Abgeordneten. Mit der Zeit lösten sich jedoch die Abgeordneten geistig von ihren Korporationen und reflektierten fast ausschließlich aus eigenem Interesse auf einen Sitz im Parlament. Schließlich kam es dazu, daß die Abgeordneten mit Rücksicht auf die Gunst der Wähler auf ihre Diäten verzichteten. Staatliche Tagegelder wurden erst 1911 eingeführt; bis zu diesem Zeitpunkt wollte man die Besetzung des Unterhauses mit Angehörigen der unteren Schichten vermeiden; allerdings waren diese in der Zeit vor 1911 durch Spenden der Wähler, in erster Linie auch wegen der allgemeinen Hebung des Lebensstandards in Verbindung mit der ständigen Teuerung laufend erhöht worden; Abgeordnete, die zugleich Inhaber von Staatsämtern sind und Gehalt beziehen, erhalten jedoch keine Diäten.

In den USA wurden bereits 1789 Diäten eingeführt, die aber weniger der Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit dienen sollten, sondern Ausfluß der Erkenntnis waren, daß jede Arbeit für das Gemeinwohl auch bezahlt werden müsse. In der neueren Zeit entsprechen die Jahresgehälter der Abgeordneten fast denen der Minister.

In Frankreich wurden Tagegelder mit der Direktorialverfassung von 1795 eingeführt, die aber vorübergehend während der Restauration unter der konstitutionellen Monarchie zwischen 1814 und 1818 wieder abgeschafft wurden. Nach 1848 entstand in der Nationalversammlung die berühmte Diskussion, ob die Bezüge der Abgeordneten eine Entschädigung oder ein Gehalt (232) darstellten. Dieselbe Frage war bereits 1830 im Belgischen Nationalkongreß behandelt worden. Der Nationalkongreß hatte sich damals für die Entschädigung

(231) sog. "Sporteln"

(232) "indemnité ou traitement"

entschieden, da die Mehrheit des Kongresses nicht unterstellen wollte, der Abgeordnete übe sein Mandat des Geldes wegen aus.

In Frankreich war erstmals der Verfassungsgrundsatz verankert worden, daß die Diäten unverzichtbar sind. Hierdurch sollte vermieden werden, daß minderbemittelte Abgeordnete aus politischen Gründen dem Beispiel begüterter Abgeordneter folgen müßten, die ohne Belastung auf ihre Diäten hätten verzichten können.

In Deutschland wurden den Abgeordneten erstmals 1818 in Baden Diätenbewilligt; andere deutsche Länder folgten. Bismarck hingegen erwirkte durch Art.32 RVerf., daß Mitglieder des Reichstags keine Besoldung oder Entschädigung beziehen durften (233). Hierdurch wollte Bismarck die vermögenslosen Klassen aus dem Reichstag fernhalten und gleichzeitig die Schaffung eines "Berufsparlamentarismus" verhindern. Da hierdurch insbesondere die SPD betroffen wurde, erhielten deren Abgeordnete Zuschüsse (234) aus der Parteikasse. Den zahlreichen Versuchen des Reichstags, ein Diätengesetz zu schaffen, das den Abgeordneten eine gewisse finanzielle Selbständigkeit bringen sollte, stimmte der Bundesrat erst im Jahre 1906 zu. Damals wurde den Mitgliedern des Reichstags eine steuerfreie Aufwandsentschädigung von RM 3.000,- jährlich gewährt, die in verschiedenen hohen Teilbeträgen ausgezahlt wurden. Die Abgeordneten erhielten jeweils im Dezember RM 300,-, im Februar RM 400,-, im März RM 500,-, im April RM 600,- und am Ende der jährlichen Sitzungsperiode vor den Parlamentsferien die restlichen RM 1.000,-. Durch diese Regelung wurde erreicht, daß die Abgeordneten rechtzeitig in Ferien gingen, um möglichst früh die letzten RM 1.000,- zu erhalten, aber erst spät wieder zusammentraten, da die erste Diätenzahlung erst wieder im Dezember erfolgte.

Nach dem 1. Weltkrieg gewährte auch die Weimarer Verfassung (235) den Mitgliedern des Reichstags eine Aufwandsentschädigung, die im Laufe der Zeit immer wieder erhöht worden ist. Erstmals hatten aber die Mitglieder des Reichstags allein über die Höhe der Diäten zu bestimmen.

(233) sog. "Unentgeltlichkeitsartikel"

(234) sog. "Privatdiäten", die im wesentlichen durch die "Arbeitsgroschen" d. Mitglieder finanziert wurden; aus dieser Zeit rührt noch d. feste Disziplin d. SPD-Mitglieder b.d. Bezahlung ihrer Mitgliedsbeiträge.

(235) Art.40 WRVerf.

b) unter dem Bonner Grundgesetz

"Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz." (236)

Während früher Aufwandsentschädigungen vorwiegend unter dem Gesichtspunkt des finanziellen Ausgleichs für etwaige Mindereinnahmen aus früherer Berufstätigkeit und erhöhter Ausgaben durch vermehrte Repräsentationspflichten gewährt wurden, stellte erstmals der Parlamentarische Rat bei der Beratung und späteren Fassung des Bonner Grundgesetzes den Gedanken der wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Abgeordneten heraus. Durch eine gewisse großzügige Regelung des Diätenwesens sollte der Gefahr vorgebeugt werden, daß sich Abgeordnete von Interessengruppen durch Gewährung wirtschaftlicher Vorteile beeinflussen ließen, in dieser oder jener Richtung abzustimmen.

Trotz dieser weitreichenden Bestimmung des Art.48 Abs.3 GG hielt sich das spätere Bundesgesetz in verhältnismäßig engen Grenzen. Die Abgeordneten erhielten im Jahre 1950 (237) eine steuerfreie Aufwandsentschädigung von monatlich DM 600,-, einen Pauschalbetrag für Unkosten von DM 100,-, ein Tagegeld von DM 30,-, für Fahrten im Wahlkreis DM 200,-, Kilometergeld für Fahrten zwischen Familienwohnsitz und Bundeshauptstadt und gegebenenfalls Tagegelder für den Fahrer.

Im Vergleich zu den entsprechenden Regelungen früherer Zeiten waren die Bestimmungen des 1. Diätengesetzes von 1950 aus der Sicht der Funktionsfähigkeit des Parlaments gewiß fortschrittlich, zumal Art.48 Abs.3 GG erstmals den Gesichtspunkt der angemessenen Entschädigung herausgestellt hatte. Trotzdem fand dieses Diätengesetz aus zwei entgegengesetzten Richtungen zahlreiche Kritiker: die Abgeordneten verlangten unter Hinweis auf ihre zunehmenden Repräsentationspflichten in Verbindung mit der ständigen Erhöhung der Lebenshaltungskosten eine Anhebung der Diäten, während in staatsbürgerlichen Interessenverbänden die Forderung nach einem "Diätenstopp" erhoben wurde.

In den zuständigen parlamentarischen Gremien wurde daher ein neues Diäten-

(236) Art.48 Abs.3 GG

(237) Das 1. Diätengesetz wurde im Jahre 1950 beschlossen

gesetz beraten, das im Jahre 1954 verabschiedet wurde. Die wesentlichen Änderungen bestanden in einer Erhöhung der Aufwandsentschädigung auf DM 750,- und der monatlichen Unkostenpauschale auf DM 700,-.

Aber auch diese gesetzliche Neuregelung ließ die Kritiker nicht verstummen und das Parlament arbeitete an einer völligen Neugestaltung des Diätenwesens. Im Jahre 1958 beschloß der Deutsche Bundestag ein 3. Diätengesetz (238), das in seiner Fassung vom 27.5.1958 auch heute (239) noch gültig ist. Als wesentliche Neuerung wurden die Diäten in eine Relation zum Amtsgehalt eines Bundesministers gesetzt, indem die Abgeordneten nunmehr 22,5% des jeweiligen Ministergehaltes beziehen.

Die Praxis zeigt daher folgendes Bild:

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages erhalten pro Monat als Diäten DM 1.100,- als Unkostenpauschale DM 600,-, als Reisegeld (je nach Entfernung vom Heimatort) DM 480,- bis DM 580,- und als Tagegeld DM 500,-. Diese Beträge werden nicht versteuert. Nach der neuen Diätengesetzgebung erhalten demnach die Abgeordneten neben ihrer Freifahrkarte für die Deutsche Bundesbahn monatlich über DM 2.500,- aus Steuermitteln (240).

Diesen relativ hohen Einnahmen der Abgeordneten stehen andererseits auch hohe Ausgaben gegenüber. Es ist ein offenes Geheimnis, daß in sämtlichen Fraktionen Teile der monatlichen Aufwandsentschädigung an die eigene Fraktion abgeführt werden müssen. Die höchsten Fraktionsbeiträge erhebt die SPD, die auch z. T. von leitenden Beamten der Exekutive oder ihr nahestehender Verbände Teile des Einkommens beansprucht. So sehr man die finanziellen Bedürfnisse der politischen Parteien, insbesondere vor den Wahlen, verstehen kann, so sehr müssen aber auch Bedenken angemeldet werden. Eine Partei, die den Standpunkt vertritt, jedes Parteimitglied, das durch ihre Mithilfe eine leitende Position erreicht habe, müsse als Gegenleistung die Partei an dem finanziellen Vorteil beteiligen, setzt sich dem Verdacht aus, ihre Mitglieder nicht als eigenständige Persönlichkeiten zu betrachten, die ihr Amt aus eigener Initiative ausfüllen können, sondern als abhängige Par-

(238) "Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages" vom 27.2.1958, abgedruckt im Anhang +, Tafel 19, S. XXXVI-XXXVIa

(239) Stichtag 1.5.1960

(240) ähnliche Angaben auch bei Dr. Gerhard Fritz, MdB (CDU) und Dr. Albert Leicht, MdB (CDU) in LV-Q 2 und in ihrem Flugblatt "Ein Jahr im Dritten Deutschen Bundestag" aus dem Jahre 1958

teimitglieder, die man nach den Überlegungen der Parteizentrale einsetzt oder abberuft.

Die monatlichen Ausgaben der Abgeordneten gliedern sich - von Schwankungen abgesehen - (241) in Beiträge an Fraktion, Partei und Vereine (DM 250,- bis 300,-), Amortisation eines Wagens (242) (DM 500,- bis 600,-), Unkosten für Sekretariat (243) (DM 350,- bis 400,-), Kosten für den zweiten Wohnsitz in Bonn (DM 470,- bis 550), Benutzung von Dienstwagen des Bundestages (244) und Abzug von Diäten für Sitzungstage, die wegen anderer Veranstaltungen außerhalb des Parlaments versäumt werden mußten (DM 60,- bis 150,-).

Die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben soll nun nicht beweisen, daß die finanzielle Situation der Abgeordneten der Steigerung der Lebenshaltungskosten und den erhöhten Repräsentationskosten nicht gefolgt sei. Im Gegenteil wird sogar den Abgeordneten ein gewisser großzügiger Lebenszuschuß gewährleistet. Viele Abgeordnete aller Fraktionen empfinden daher die jetzigen Diäten als ausreichende finanzielle Grundlage ihrer parlamentarischen Tätigkeit (245), insbesondere dürfte die Mitarbeit der "Hinterbänkler" hinreichend honoriert sein. Andererseits werden Abgeordnete der Spitzengruppe durch erhöhte Repräsentationspflichten auch mit den erhöhten Diäten aus dem Jahre 1958 nicht völlig auskommen. Diese Feststellung hat allerdings mehr theoretische Bedeutung, da ausschließlich auf die Bezüge als Abgeordneter abgestellt wurde. Es muß aber berücksichtigt werden, daß die überwiegende Anzahl aller Abgeordneten noch Einkünfte aus früherem Beruf und zahlreichen Nebenämtern bezieht, die teilweise noch aus vorparlamentarischer Tätigkeit herrühren, teilweise aber auch erst durch die Wahl zum Abgeordneten ermöglicht wurden.

Eschenburg (246) hat in diesem Zusammenhang bereits darauf hingewiesen,

(241) es soll hier vom "Normalfall" ausgegangen werden, d.h. von einer Annahme, die im wesentlichen für die meisten Abgeordneten zutreffend sein dürfte.

(242) Steuer, Versicherung, Treibstoff, Wagenpflege, Garage, kleinere Reparaturen und anteil. Anschaffungskosten (untere Wertgrenzen)

(243) Telefon, Porto, Zeitungen, Zeitschriften, Fachliteratur, Vervielfältigungen etc.

(244) Gebühr pro km -, 30 DM

(245) so zahlreiche Abgeordnete aller Frakt. in LV-Q 2

(246) Eschenburg, LV 23, S. 66

daß die wirtschaftliche Situation den Handbüchern des Bundestages nur lückenhaft zu entnehmen ist, da die Abgeordneten bei ihren Angaben zur Person zu einem großen Teil aus politischen Gründen vorsichtige Formulierungen gewählt haben. Eine bessere Auskunft geben allerdings die Adreßbücher der Direktoren und Aufsichtsräte sowie die Spezialhandbücher der einzelnen Verbände und Organisationen.

Wenn man bedenkt, daß im Parlament Angehörige aller sozialen Schichtungen mit teilweise stark differierenden Unterschieden in der wirtschaftlichen Situation vertreten sind, könnte man der Auffassung zuneigen, die gegenwärtige gleichmäßige Diätenregelung sei zwar für den Normalfall ausreichend, aber ungerecht. Es soll daher den Erörterungen im dritten Abschnitt vorbehalten bleiben, welche institutionellen Maßnahmen des Gesetzgebers nötig wären, um die Entschädigungen der Mitglieder des Bundestages einer möglichst gerechten Lösung zuzuführen. Dort soll auch geprüft werden, ob die immer wieder aufgestellte Forderung (247), die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten zu versteuern, rechtlich durchführbar und politisch zweckmäßig ist. In diesem übergeordneten Zusammenhang einer grundlegenden Änderung der Abgeordnetenbezüge wäre dann auch die Problematik einer "Abgeordnetenpension" zu erörtern.

IV. Der Abgeordnete und seine Wähler

Eine kurze Betrachtung unter dem Aspekt der Unabhängigkeit des Abgeordneten verdient auch das Verhältnis der Mitglieder des Bundestages zu ihren Wählern (248) bzw. zu den Wählern ihrer Partei (249), soweit es bisher noch nicht im Zusammenhang mit anderen Teilproblemen behandelt wurde. Aus politischen Rücksichten wird der Abgeordnete vielfach Handlungen unterlassen, die nicht die Zustimmung der Mehrheit seiner Wähler bzw. des übrigen Staatsvolkes als potentielle Wähler finden; denn er wird grundsätzlich bestrebt sein, die Stimmenzahl für seine Partei erhalten und vermehren zu können und seine eigene Wiederwahl zu sichern. Umgekehrt wird er sich auch allgemeinen Forderungen trotz eigener gegenteiliger Überzeugung auf die Dauer

(247) vor allem der "Bund der Steuerzahler", vgl. Anhang, Tafel 20, S. XXXVII - XL

(248) vorwiegend Abgeordnete mit eigenem Wahlkreis

(249) vorwiegend Listenabgeordnete

nicht immer verschließen können. Als Beispiel darf auf die Problematik der Todesstrafe hingewiesen werden. Da nach Umfragen demoskopischer Institute, die in vielen Fällen beachtenswert lebensnahe Ergebnisse aufweisen können, etwa 75% der Bevölkerung positiv zur Wiedereinführung der Todesstrafe stehen, wird sich u. U. für eine Änderung des StGB zugunsten der Todesstrafe im Bundestag auf die Dauer eine verfassungsändernde Mehrheit zur Streichung des Art. 102 GG (250) finden, obwohl viele Abgeordnete aus eigener Überzeugung zu Ablehnung der Todesstrafe neigen.

Diese Abhängigkeiten des Abgeordneten von seinen Wählern oder besser von der Öffentlichkeit, stellen aber trotzdem kein Negativum dar. Der Abgeordnete ist zwar als Repräsentant des Volkes in seiner Entscheidung frei und auch dem Volke rechtlich keine Rechenschaft schuldig (251). Dies widerspricht auch dem Grundsatz des freien Mandats, das kein Institut des "recall" (252) kennt. Auf der anderen Seite darf man aber nicht übersehen, daß schließlich seit Rousseau (253) und Sieyès die Idee der Volkssouveränität

(250) Art. 102 GG: "Die Todesstrafe ist abgeschafft."

(251) vgl. auch Kremer, LV 58, S. 62/63 u. Meyer-Anschütz, LV 77 S. 516

(252) engl., Abberufung d. Abg. durch d. Wähler, in den USA aber auch die Abberufung eines Wahlbeamten vor Ablauf seiner Wahlzeit durch die Wähler. Meist wird in einer Unterschr. Sammlung eine Mindestzahl von 25% aller Wahlberechtigten verlangt.

Ein Abgeordnetenmandat kann gegen den Willen des betroffenen BT-Abg. während der Legislaturperiode nur dadurch erlöschen, daß die Partei, der er angehört, durch Urteil des BVerfG für verfassungswidrig erklärt wird. Diese in ausdehnender Auslegung des Art. 21 Abs. 2 GG gewonnene und in den Gründen des KPD-Urteils vom 17. 8. 1956 (BVerfGE 5, 392) niedergelegte Auffassung des BVerfG konnte sich beim Verbot der KPD nicht auswirken, da im Zeitpunkt des Verbotes dieser Partei keine KPD-Abg. mehr im BT vertreten waren. Die Mandate der KPD-Abg. in den Landtagen konnten aber durch das KPD-Urteil nicht eo ipso erlöschen, da in dessen Tenor wegen des Fehlens von KPD-BT-Abg. ein Erlöschen von Parlamentsmandaten nicht ausgesprochen zu werden brauchte. Die entsprechenden Staats- bzw. Verfassungsgerichte auf Länderebene haben aber - soweit erforderlich - den Mandatsverlust aus den Gründen des KPD-Urteils ausgesprochen, vgl. StGH der Freien Hansestadt Bremen - Urteil vom 5. 1. 1957 - St 2/1956, dessen Urteilsformel lautet: "1. Die Abg. der Bremischen Bürgerschaft,

sich zu dem politischen Postulat umformte, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe. Die Präambel des Grundgesetzes (255) stellt die westdeutsche Verfassung mit gewissen Einschränkungen auf denselben Grundsatz der Aufklärung ab. Man wird daher die Abgeordneten der moralischen Verpflichtung unterstellen müssen, den Willensträgern, die Ursache ihrer Wahl waren, wenigstens in begrenztem Rahmen Auskunft über ihre Tätigkeit zu geben (256) und nach Möglichkeit Rücksicht auf die Belange der Wähler zu nehmen (257); denn der Wahlkampf geht praktisch nur um die unorganisierten Staatsbürger (Wähler), nicht um die eingeschriebenen Parteimitglieder (258).

Rousseau (259) hat zwar bereits erkannt, daß sich die Macht des souveränen Volkes nur auf den Wahlgang beschränkt, und in konsequenter Fortführung dieser Überlegung hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen gegen die Länder Hamburg, Bremen und Hessen, die die Zulässigkeit der Volksbefragungen verneinten (260), besonders hervorgehoben, daß das Volk

welche der durch Urteil des BVerfG vom 17.8.1956 ausgelösten KPD angehörten, verlieren ihren Sitz in der Bürgerschaft als Landtag. 2. Den Verlust der Mitgliedschaft stellt der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft fest. Der Verlust wird mit der Feststellung wirksam. 3. Der Verlust der Mitgliedschaft erstreckt sich nicht auf die Stadtbürgerschaft."; vgl. ferner BayVerfGH, Urteil vom 31.10.1958 - VerfGHE (NF) 11, II. Teil, S.164 und Nds. StGH, Beschluß vom 28.3.1958 - StGH 1/57 = OVGE 12, S.490 ff.; vgl. auch Seifert, LV 95a, S.81

(253) vgl. LV 91

(254) Siéyès, "Qu'est-ce que le tiers état", 1789

(255) "...hat das Deutsche Volk ... kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz ... beschlossen."

(256) vgl. d. Öffentlichkeitsprinzip i.d.parl. Sitzungen als "Kontrolle" des Volkes über die Arbeit seiner Repräsentanten.

(257) diese "Rücksichtnahme" besteht de facto i.d. Berücksichtigung d. Allgemeinwohls, da zumindest potentielle Wähler, Staatsvolk u. Allgemeinheit i.w. identisch sind.

(258) so auch Leibholz, LV 66, S.20

(259) Rousseau, LV 91, III, 15: "Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien."

(260) BVerfG, Urt.v.30.7.1958 - 2 BvF 3/58, 6/58 (Hamburg und Bremen) = NJW 1958/1339-1341; BVerfG, Urt. v.30.7.1958 - 2 BvG 1/58 (Hessen) = NJW 1958/1341-1344

auch nur ein Staatsorgan neben anderen ist, wie Parlament und Regierung, und nicht die Summe dieser Staatsorgane; trotzdem gebietet es das Prinzip des "nobile officium", auf die Belange der Wählerschaft und damit des Staatsvolkes Rücksicht zu nehmen, soweit die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten im Sinne des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG nicht beeinträchtigt wird. Es ist der parlamentarischen Demokratie sicherlich zuträglicher, das Prinzip der Volkssouveränität zu verstärken, als durch Mitgliederlenkung der Parteien und Erstarrung des parlamentarischen Geschehens in eingefahrene Bahnen letztlich die Staatsgewalt von den Parteien ausgehen zu lassen. "Nicht mehr würde der Staatsbürger durch die Parteien den Staat kontrollieren, sondern die Parteien würden von sich aus den Staat beherrschen" (261).

Schließlich ist als Hilfserwägung zu bedenken, daß auch die indirekte, mehr moralische Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Wählerschaft letzten Endes nur ein Spiegelbild der relativen Abhängigkeit aller Menschen ist; das Individuum als "animal sociale" kann seine Entscheidungen nie völlig unabhängig treffen, sondern wird - gleichgültig unter welchen wirtschaftlichen Verhältnissen - immer von seiner Umwelt in einem mehr oder minder starken Maße abhängig sein und zwangsläufig seine Entscheidungen im Rahmen dieser Vorbedingungen fällen müssen. Dies ist jedoch lediglich die konsequente Folge der vorgegebenen menschlichen Natur.

Für die parlamentarische Tätigkeit der Abgeordneten gilt zwar ohne jede rechtliche Einschränkung der Schutz des Art.38 Abs.1 Satz 2 GG weiter. Innerhalb des oben zitierten Rahmens ihrer menschlichen Natur sind jedoch die Abgeordneten aus moralischen und ethischen Gründen gehalten, neben Konvention, Sitte, Anstand und Gesetz auch die Informations- und Kontrollanliegen des Staatsvolkes zu beachten, da die Repräsentanten des Volkes ihre Repräsentationsbefugnis originär aus dem Willen des Gesamtvolkes ableiten und daher trotz fehlender rechtlicher Verantwortlichkeit eine gewisse natürliche moralische Pflicht zur Durchführung des Öffentlichkeitsprinzips in ihrer parlamentarischen Arbeit haben.

Hiermit dürfte auch nicht die Auffassung der katholischen Moralthologie in unlösbarem Widerspruch stehen, die alle Staatsgewalt nicht vom Volke, sondern von Gott als dem Schöpfer aller Dinge, der "causa non causata", ableitet und in gewissen Grenzen Vorläuferin des "Gottesgnadentums" der deutschen Kaiser und Könige war. Man könnte immerhin argumentieren,

das Staatsvolk übertrage die Staatsgewalt nicht aus sich selbst heraus an Repräsentanten, sondern es habe vielmehr seine Gewalten von der Ursache seiner Entstehung, der "causa non causata", mit dem Auftrage empfangen, diese in geeigneter Weise zu dedizieren. Das Volk ist demnach Medium zwischen Gott und den Repräsentanten des Staates, die Ursache für die Entstehung der Staatsgewalt wird lediglich um eine Kausalstufe zurückverlegt. Das Bonner Grundgesetz, das vorwiegend unter christlichen Aspekten entstanden ist, dürfte dieser Auffassung nicht zuletzt durch die Formulierung der Eingangsworte der Präambel (262) entsprechen.

Da somit die Meinung vertreten wird, daß eine gewisse Bezogenheit der Entscheidungen des Abgeordneten auf die Anliegen der Wählerschaft (263) angebracht ist, erübrigt es sich auch, in diesem Bereich nach institutionellen Abhilfen zu suchen. Es müßte lediglich noch geprüft werden, wie die Kontakte zwischen Repräsentanten und Staatsvolk durch eine Reform des Wahlgesetzes noch verbessert werden könnten.

Gewisse ständige Berührungspunkte bestehen allerdings bereits jetzt zwischen einzelnen Wählern und vor allem Abgeordneten mit eigenem Wahlkreis; denn in steigendem Maße wenden sich - wie die Abgeordnetenbefragung gezeigt hat - Staatsbürger bei persönlichen Schwierigkeiten mit Behörden an "ihren" Abgeordneten, damit er bei diesen Behörden für sie vorstellig werde. Mit Rücksicht auf die begehrten Wählerstimmen können sich die Abgeordneten solchen Anliegen nicht entziehen, obwohl sie eine erhebliche Mehrbelastung an zeitlichem und finanziellem Aufwand verursachen und schon bis zur Abhaltung regelrechter Abgeordneten-Sprechstunden geführt haben. Der Abgeordnete hat aber trotz der Formulierung in seinem Ausweis, daß alle Dienststellen und Behörden gebeten werden, ihn bei der Ausübung seines Amtes zu unterstützen, gegenüber solchen Dienststellen oder Behörden kein Recht auf Amtshilfe, sondern nur ein Frage-, allenfalls ein Auskunftsrecht (263a). Er kann daher höchstens kraft seiner Autorität für seine Wähler ein diesen zustehendes Recht erstreiten, hat aber kein eigenes Kontrollrecht und muß sich im übrigen an den Weg der Geschäftsordnung halten. Eine Ausweitung der Befugnisse des Abgeordneten zu diesen Fragen wird aber für entbehrlich gehalten, da eine solche Erweiterung seiner Rechte von den eigentlichen Aufga-

(262) "Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott..."; vgl. auch Anm. 255

(263) im weitesten Sinne, auch der potentiellen Wähler, also faktisch des gesamten Staatsvolkes

(263a)nach Erdsiek, LV 22a, S. 232

ben eines Abgeordneten - nämlich der Mitwirkung an der für alle geltenden Gesetzgebung - zu sehr ablenken würde.

V. Entscheidungsfreiheit und Weltpolitik

1. Der Einfluß des Ostblocks

"Mehrere Bundestagsabgeordnete der Regierungskoalition lehnen es neuerdings ab, Postsendungen von der Sowjet-Botschaft anzunehmen. Sie lassen alle Briefe und Drucksachen mit dem Vermerk 'Annahme verweigert' zurückgehen. Diese neue Praxis geht auf eine Anregung des CDU-Bundestagsabgeordneten Studienrat Dr. Georg Kliesing zurück." (264)

Der Versuch einer Beeinflussung der Abgeordneten durch Staaten der östlichen Hemisphäre erschöpft sich nicht in der Zusendung von Briefen ; denn diese Art der Beeinflussung wäre bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Parlaments ohnehin nicht sehr erfolgreich.

Konkrete Beispiele (265) für den Versuch des Ostblocks, Einfluß auf die Entscheidungen der Abgeordneten zu gewinnen, waren bei der parlamentarischen Beratung der Pariser Verträge, der Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht und der Atombewaffnung der Bundeswehr zu erkennen. Die Abgeordneten erhielten damals nicht nur Briefe von offiziellen Stellen aus Mitteldeutschland, sondern auch Privatschreiben und persönliche Besuche von Bewohnern der sowjetisch besetzten Zone. Allgemein kann man einen ständigen Versuch zur Agitation gegenüber den Abgeordneten feststellen. Hieran beteiligen sich nicht nur Funktionäre der "Deutschen Demokratischen Republik", sondern auch die russische Botschaft in Bonn, die wöchentlich Broschüren und eine eigene illustrierte Zeitschrift an sämtliche Abgeordnete des Deutschen Bundestages verschickt.

Diese Tatsachen sollen als Indiz dafür herangezogen werden, daß der Abgeordnete auch vom Ausland her in eine gewisse Abhängigkeit gebracht werden soll. Dreher (266) hat bereits darauf hingewiesen, daß hinter manchen Ab-

(264) "Der Spiegel" Nr.47/1956 v. 21.11.1956

(265) vgl. auch die dpa-Meldung in FAZ Nr.68/1960, wonach der ehem. KPD-Vors. i. Bundesgebiet die BT-Frakt. d. SPD in einem Schreiben aufgefordert hat, im BT eine Volksbefr. üb.d.atomare Aufrüstung vorzuschlagen.

(266) Dreher in NJW 1950/661

geordneten Parteien und Regierungen des Auslands stehen, wobei allerdings mit bisher nur zwei Ausnahmen (267) an Staaten außerhalb des Ostblocks gedacht werden muß.

Die Abgeordneten sind aber von den politischen Maßnahmen der Ostblockländer abhängig, die als Tatsachen hingenommen und in der parlamentarischen Tätigkeit verwertet werden müssen (268). Dies sind aber keine "Abhängigkeiten", die in dem Schutzgesetz des Art. 38 GG von dem Abgeordneten ferngehalten werden sollen, sondern äußere Gegebenheiten, die durch interne Maßnahmen nicht verhindert werden können und mit denen sich der Abgeordnete auseinandersetzen soll. Politik besteht in der Auseinandersetzung, um einen Ausgleich zu erzielen. Die äußeren Tatsachen sind jedoch meist vorgegeben. Der Abgeordnete ist hier nur in der Wertung dieser Tatsachen und der Wahl der notwendigen Gegenmaßnahmen frei. Die Tatsache des Ost-West-Konflikts kann er nicht ändern; es liegt jedoch in seiner Hand, die aus dieser Gegebenheit notwendig werdenden Gesetze (269) zu beraten und zu verabschieden.

In diesem Zusammenhang dürfte die Stellungnahme der Abgeordneten zu den Beeinflussungsversuchen des Ostens interessieren. Nachstehende Tabelle soll das Ergebnis der Abgeordnetenbefragung darstellen:

Tabelle 7

Fraktion	Mitgl. - Zahl	Beteil. a. Befr.	Antw. z. Frage d. Beeinflussung aus dem Osten	Einflußversuche	
				bejaht	verneint
CDU/CSU	278	77	72	67	5
SPD	181	32	26	24	2
FDP	43	15	15	14	1
DP	17	2	2	2	-
o. Part. Bez.	-	5	5	5	-

(267) Schmitt-Wittmack (CDU) u. Frenzel (SPD)

(268) so i. d. zahlr. Ost-West-Debatten, z. B. anläßl. d. Ratifizierung d. Handels- u. Kulturabkommens m. d. UdSSR, vgl. auch den Bericht der FAZ v. 28.10.1958

(269) z. B.: Notstandsgesetzgebung, Luftschutz, wehrpolitische Gesetze; vgl. auch die Notizen in der FAZ Nr. 227/1958 v. 1.10.1958, Nr. 252/1958 v. 30.10.1958 und Nr. 256/1958 v. 4.11.1958

2. Der Einfluß des übrigen Auslandes

Auch hier müßte man die Reaktion des Parlaments auf das politische Geschehen im Ausland, das sich institutionell nicht erfassen läßt, und die unmittelbaren Versuche einer Beeinflussung der Mitglieder des deutschen Parlaments durch ausländische Kreise unterscheiden. Zu dem ersteren Problem wurde bereits oben Stellung genommen. Die Beeinflussung des Parlaments durch außerdeutsche Regierungen oder Parteien gehört ihrem Wesen nach unter die Systematik der "pressure groups" und der dort aufgezeigten Problematik. Während man jedoch den deutschen Interessenverbänden immerhin noch die Vertretung eines deutschen (Teil-)Interesses unterstellen möchte und somit positive Tendenzen gegeben sind, wird dies bei ausländischen Versuchen der Parlamentsbeeinflussung in der Regel nicht der Fall sein.

Man wird hier allerdings ebenfalls wieder differenzieren müssen, ob bei der Beeinflussung der Abgeordneten unlautere Mittel angewandt werden oder ob die Abgeordneten befreundeter Parteien, wie z. B. bei SPD und Labour Party, aus Loyalität auch in manchen Fragen, die keine nationalen Belange berühren, die Interessen des ausländischen Partners berücksichtigen. Da der deutsche Bundestagsabgeordnete sich frei entscheiden kann, muß ihm - auf freiwilliger Grundlage - auch diese Möglichkeit gegeben sein, zumal immerhin eine gewisse Gegenseitigkeit verbürgt ist.

3. Der Einfluß der innenpolitischen Verhältnisse

Hier liegen die Dinge ähnlich. Der kluge Parlamentarier wird sich in seinen politischen Entscheidungen auch nach der innenpolitischen Situation richten müssen, auf die er selbst oft nur einen bescheidenen Einfluß ausüben kann. Entscheidungsfreiheit bedeutet weder Außenseitertum noch politische Torheit. Politik verlangt kluges und taktisch geschicktes Handeln. Um höherwertige Ziele zu erreichen, wird der Abgeordnete auch in kleineren Dingen Kompromisse schließen; so wird er von Fall zu Fall auch nicht das einheitliche Handeln seiner politischen Freunde stören.

4. Ausblick

Innen- und Außenpolitik "beeinflussen" zwar das Handeln der Abgeordneten; es handelt sich hierbei aber weniger um eine unmittelbare Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit von außen, sondern mehr um eine entgegenwirkende und z. T. ausweichende Reaktion des Abgeordneten von innen. Die Welt:

politik ist einer institutionellen Erfassung entzogen; es ist auch gerade die Aufgabe der Parlamentsmitglieder, politisch aktiv zu sein und ungünstigen Maßnahmen der Umwelt entsprechende Gegenmaßnahmen zu bieten. Politik ist nur unter konkreten Bedingungen zu betreiben; mit dieser Tatsache hat sich der Abgeordnete abzufinden. Da seine unabhängige Meinungsbildung und freie Entscheidungsmöglichkeit im Parlament durch die äußeren Tatbestände der Weltpolitik nicht ausgeschlossen werden, ist diese Gefahrenlage hinzunehmen. Die innere Unabhängigkeit wird sich aber an diesem Prüfstein erweisen können.

VI. Immunität und sonstige Rechte des Abgeordneten

Nach den bisherigen Überlegungen hat das Prinzip der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Rahmen der westdeutschen Verfassung seine Wurzel in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und den historisch überlieferten, in der Gegenwart modifizierten Grundsätzen der Repräsentationstheorie und des freien Mandats. Bei der Behandlung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Abgeordneten (Art. 48 Abs. 3 GG) hat sich aber ergeben, daß die komplexe Gesamtproblematik der Unabhängigkeit weit über den Rahmen des Art. 38 GG hinausgeht. Geistesgeschichtlich-historisch münden zwar die wissenschaftlichen Grundlagen des Phänomens "Unabhängigkeit" letztlich in denselben theoretischen Erwägungen, in der parlamentarischen Praxis sind hiermit aber eine fast unübersehbare Vielzahl von Einzelercheinungen unlösbar verbunden. Der Vollständigkeit halber seien daher noch Art. 46 und 48 Abs. 1 und 2 GG angeführt.

1. Art. 46 GG

- "(1) Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.
- (2) Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.
- (3) Die Genehmigung des Bundestages ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten oder zur

Einleitung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten gemäß Artikel 18 erforderlich.

- (4) Jedes Strafverfahren und jedes Verfahren gemäß Artikel 18 gegen einen Abgeordneten, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Bundestages auszusetzen."

Der Grundsatz der Immunität des Abgeordneten geht bis auf die frühen Anfänge des Konstitutionalismus (270) zurück und ist im gegenwärtigen deutschen und parlamentarisch-demokratischen ausländischen Verfassungsrecht weitgehend unproblematisch. Wegen der historischen Entwicklung und parlamentarischen Bedeutung der Immunität kann daher auf die ausführlichen Erörterungen im bisherigen Schrifttum verwiesen werden (271).

Die "Verantwortungs- und Verfolgungsimmunität" (272) des Art. 46 Abs. 1 und 2-4 GG hat den staatspolitischen Zweck, die ungehinderte Arbeit und die Beschlußfähigkeit des Parlaments sicherzustellen und die Unabhängigkeitsgarantie des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gegen bestimmte Angriffe von außen abzusichern.

Merten (273) hat bereits mit Recht darauf hingewiesen, daß sonst z. B. die Exekutive unliebsame Abgeordnete unter dem Vorwand, strafbare Handlungen begangen zu haben, verhaften lassen und so das Parlament an der sachgemäßen Durchführung der ihm übertragenen Aufgaben hindern könne.

Der Abgeordnete soll aber im Interesse des Volkes auch Probleme nachhaltig aufgreifen können, die auf Vermutungen beruhen und wegen ihrer Dringlich-

(270) Anschütz, LV 1, Art. 36 Anm. 1 und Art. 37 Anm. 1, bringt ausführliche Angaben.

(271) vgl. vor allem Bockelmann, LV 7; Eschenburg, LV 25, S. 504-506; Herlan in MDR 1950/517-521 u. MDR 1951/82-83 u. JR 1951/325-328; Koch in DÖV 1951/425-429; Koellreutter, LV 56, S. 191/192; Mangoldt-Klein, LV 72, Anm. z. Art. 46; Mende, LV 75, Ritzel-Koch, LV 90, Anm. z. § 114; Sandhaus, LV 92; Schneider in DVBl. 1956/363-365

(272) Definition bei Mangoldt-Klein, LV 72, Art. 46 Anm. II, 3, cm die diese Begriffe statt der von Prof. C. Schmid eingeführten Bezeichnungen "Indemnität" (Art. 46 Abs. 1 GG) und "Immunität" (Art. 46 Abs. 2-4 GG) verwenden wollen.

(273) Merten in Civ. Nr. 55/1959 vom 15.7.1959

keit nicht erst eingehend überprüft werden können, sondern vielmehr erst durch den unerschrockenen Hinweis eines Abgeordneten die nötige Aufmerksamkeit auf sich ziehen sollen. Müßte der Abgeordnete aber immer strafrechtliche Folgen befürchten, wäre eine unabhängige Behandlung heikler Probleme weitgehend ausgeschlossen. Insoweit kann daher den Ausführungen von Merten hinsichtlich der Verantwortungsfreiheit der Abgeordneten gefolgt werden.

Im übrigen ist der Abgeordnete als Volksrepräsentant im Blickpunkt der Öffentlichkeit eher der Gefahr eines strafrechtlichen Angriffs auf seine Person ausgesetzt als die übrigen Bürger. Schließlich muß bedacht werden, daß die Immunität nicht nur die Person des Abgeordneten schützen soll, sondern auch das Parlament als Staatsorgan. Im Interesse der parlamentarisch-demokratischen Notwendigkeit einer funktionsfähigen Legislative dürfte sich der einzelne Abgeordnete des Schutzes der Immunität auch nicht freiwillig begeben.

Merten macht jedoch gleichzeitig Bedenken gegen die seiner Ansicht nach zu weit gefaßten Bestimmungen der "Verfolgungsfreiheit" geltend, da niemals ein größerer Kreis von Abgeordneten in Strafverfahren verwickelt und die Funktionsfähigkeit des Parlaments auch bei grundsätzlicher Aufhebung der Immunität in diesen Fällen nicht gefährdet sei. Diesen Überlegungen kann jedoch nicht gefolgt werden.

Zunächst bringt sich Merten in einen gewissen Gegensatz zu seinen eigenen vorhergehenden Ausführungen, in denen er auf die Gefahr von Verhaftungen durch die Exekutive wegen angeblicher strafbarer Handlungen hingewiesen hat. Selbst seine spätere Einschränkung, das Parlament dürfe bei der Prüfung der Frage, ob die Immunität in einem Einzelfall aufgehoben werden solle, nur nicht nach freiem Ermessen entscheiden, sondern müsse den Schutz der Immunität auf die Fälle beschränken, in denen entweder kein Verdacht einer strafbaren Handlung vorliege oder der Abgeordnete unabkömmlich sei, dürfte der Problematik nicht gerecht werden.

Einem Parlamentsausschuß, wie hier dem Ausschuß für Wahlprüfung, Geschäftsordnung und Immunität, können von außen keine Vorschriften gemacht werden, ob er nach freiem oder irgendwie gebundenem Ermessen entscheiden solle, da er als Teil des unabhängigen Parlaments nur nach den Weisungen arbeiten kann, mit denen das Parlament den jeweiligen Ausschuß ausgestattet hat. Es wäre lediglich denkbar, daß er sich seine Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten, die er nach § 114 BT-GO (274) aufzustellen verpflichtet ist, enger faßt. Im übrigen steht diesem Bundestagsausschuß kein endgültiges Entscheidungsrecht zu, sondern nur die Befugnis, Ersuchen in Immunitätsan-

gelegenheiten, die ihm zugegangen sind, zu begutachten und einen entsprechenden Antrag an den Bundestag zu richten. Die letzte Entscheidung ist dem Parlament vorbehalten.

Es wäre höchstens möglich, die etwa erforderlichen Einschränkungen durch verfassungsänderndes Gesetz innerhalb Art.46 GG zu regeln. Durch solche Erwägungen würde aber der Status der Unabhängigkeit des Abgeordneten durch die Staatsgewalt selbst bedroht. Zwar bestünde nach dem heutigen Stand der Entwicklung kein nennenswerter Grund zur Besorgnis; wer garantiert aber für die Kontinuität und Integrität der deutschen Zukunft ? Eine schwache Stelle im Fundament der parlamentarischen Demokratie bringt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zum Wanken. In der jüngsten deutschen Geschichte dürften hierfür Beispiele zu finden sein. Für das Ordnungs- und Gerechtigkeitsprinzip unserer Rechtsordnung dürfte es daher zuträglicher sein, einige Rechtsbrecher unter den Abgeordneten zu dulden und der gerechten Bestrafung zu entziehen, als der Vernichtung der parlamentarischen Demokratie indirekt Vorschub zu leisten - obsta principiis! -.

Im übrigen scheint sich die Problematik der Immunität weniger um das Prinzip als um die Ausnahmen zu bewegen, die eine Aufhebung der grundsätzlich garantierten Immunität rechtfertigen könnten. Es sei daher darauf hingewiesen, daß der Bundestagsausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zuletzt in seiner Sitzung vom 17.1.1958 eingehende Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten aufgestellt hat, die für die parlamentarische Praxis eine ausreichende Arbeitsgrundlage abgeben. Da diese internen Grundsätze für das Verfahren in Immunitätsangelegenheiten in der Öffentlichkeit nicht sonderlich bekannt sind, werden diese mit Zustimmung der Verwaltung des Deutschen Bundestages und des Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (275) in Anhang dieser Untersuchung (276) veröffentlicht. Bei eingehender Überprüfung dieser Richtlinien

(274) § 114 BT-GO: "(1) Ersuchen in Immunitätsangelegenheiten sind vom Präsidenten unmittelbar an den Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität weiterzuleiten. (2) Dieser hat Grundsätze über die Behandlung von Ersuchen auf Aufhebung der Immunität von Abgeordneten des Bundestages aufzustellen und diese Grundzüge zum Ausgangspunkt seiner in Einzelfällen zu erarbeitenden Anträge an den Bundestag zu machen."

(275) Zustimmungserklärung durch Schreiben des Deutschen Bundestages vom 23.2.1960 - 20/0 510 -

(276) vgl. Anhang E, Taf.18, -S.XXIX - XXXV

läßt sich erkennen, daß die Immunität in vielen Fällen aufgehoben werden soll, vor allem bei Verkehrsdelikten (277), die nach der Statistik an erster Stelle stehen. Für eine konstruktive Kritik an dieser bewährten parlamentarischen Institution dürfte daher wenig Anlaß bestehen. Selbst Eschenburg (278), der sich sonst eingehend mit den Problemen des Parlamentsrechts auseinandersetzt, erwähnt die Immunität der Vollständigkeit halber kurz als Selbstverständlichkeit und stellt sie problemlos dar.

Innerhalb des Rahmens dieses Abschnittes, der sich im wesentlichen auf eine kritische Darstellung der gegenwärtigen Gefahrenlage für die Unabhängigkeit des Abgeordneten beschränken soll, konnte daher unter Hinweis auf das bisherige Schrifttum auf eine umfassende Darstellung des Immunitätsrechts verzichtet werden. Da das gegenwärtige Immunitätsrecht, das eine weitere unerläßliche Voraussetzung für die innere und äußere Unabhängigkeit sowohl des einzelnen Abgeordneten als auch des gesamten Parlamentes bildet, keiner Kritik bedarf, erübrigt sich auch weiterhin, innerhalb des nächsten Abschnittes über mögliche institutionelle Abhilfen, das Rechtsinstitut der Immunität nochmals zu würdigen.

2. Art.48 Abs.1 u. 2 GG

- "(1) Wer sich um einen Sitz im Bundestag bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub.
- (2) Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grunde ist unzulässig." (279)

Bundestagspräsident Dr. Gerstenmaier hat bereits in einer Rede während der 23. Plenarsitzung des 3. Deutschen Bundestages am 18.4.1958 (280) darauf hingewiesen, daß Art.48 GG eine "ganz nüchterne, notwendige und konsequente Absage an die Idee des Honoratiorenparlamentes" darstelle. Hiermit dürfte der politische Hintergrund für diese Bestimmung des Bonner Grundgesetzes, die sich aus Vorschlägen der Art.62 (281) und 63 (282) HCHE her-

(277) vgl. die Grundsätze, zitiert in Anm.276, Ziff.10, S. XXXII

(278) Eschenburg, LV 25, S. 504-506

(279) Art.48 Abs.1 u. 2 GG

(280) abgedruckt im "Bulletin" Nr.74/1958 v. 22.4.1958, S.717-720

(281) für Art.48 Abs.1 u. 2 GG:

Art.62 HCHE: "Angehörige des öffentlichen Dienstes bedürfen für die

leitet, bereits erschöpfend umrissen sein. Wenn Gerstenmaier diese Äußerungen auch anlässlich der Neuregelung des Diätenwesens des Bundestages getan und damit vorwiegend im Hinblick auf Art.48 Abs.3 GG abgegeben haben dürfte, kommen ihnen auch für die übrigen Bestimmungen des Art.48 GG grundlegende Bedeutung zu.

Die Mitglieder des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des späteren Parlamentarischen Rates in Bonn haben es als selbstverständlich unterstellt, daß der Typus des zukünftigen deutschen Abgeordneten vorwiegend von Vertretern sozialer Schichten geprägt werde, die im weitesten Sinne zunächst noch irgendwie finanziell und wirtschaftlich abhängig sind und zur Erlangung der notwendigen inneren und äußeren Unabhängigkeit gewisse wirtschaftliche Mindestgarantien erhalten müssen. Hierbei soll an dieser Stelle allerdings weniger an die Diäten als an soziale Garantien vor der Wahl gedacht werden.

Die Maßnahmen eines Arbeitgebers, der mit einer anderen politischen Partei sympathisiert als sein Arbeitnehmer, berühren zwar weniger einen Kandidaten, der gewählt wird und in den Bundestag einziehen kann; stärker betroffen werden aber Wahlbewerber, die entweder auf der Landesliste nicht mehr zum Zuge kommen oder im Wahlkreis unterliegen und daher in verstärktem Maße auf die Beibehaltung ihres bisherigen Arbeitsplatzes angewiesen sind. Zwar bezieht sich Art.48 Abs.2 GG seinem Wortlaut nach auf bereits gewählte Bewerber; wenn man aber die Deduktion a maiore ad minus durchführt, muß man sagen: Wenn schon die Kündigung oder Entlassung eines gewählten Kandidaten unzulässig ist, der während der Wahlperiode noch nicht unbedingt auf die Erhaltung seines Arbeitsplatzes angewiesen ist und dem Arbeitgeber zudem seine Arbeitskraft für die Dauer seines parlamentarischen Amtes weitgehend entzieht, dann muß dies erst recht für nicht gewählte Bewerber gelten, die auf die Erhaltung ihrer bisherigen Existenzgrundlage angewiesen bleiben und unverzüglich dem Arbeitgeber wieder ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen können.

Tätigkeit als Abgeordnete keines Urlaubs. Wer sich um einen Sitz bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub."

(282) für Art.48 Abs.3 GG:

Art. 63 HCHE: "Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Sie haben das Recht zur freien Fahrt mit allen staatlichen Verkehrsmitteln."

Dieser Schutz des Arbeitnehmers im weitesten Sinne war bisher dem deutschen Verfassungsrecht fremd und findet sich erst in einzelnen deutschen Länderverfassungen aus der Zeit nach 1945 (283). Die Einführung des in Art.48 Abs.2 GG enthaltenen Rechtsgedankens muß im Interesse der Chancengleichheit aller Staatsbürger als demokratischer Fortschritt angesehen werden.

Art.48 Abs.1 (und 3) GG hat bereits Parallelen in der früheren deutschen Verfassungsgeschichte (284) und zeigt, daß die Abkehr vom Honoratioren-Parlament in einer steten Entwicklung begriffen war und heute - durch die umwälzenden Ereignisse der Kriegs- und Nachkriegszeit - einen gewissen Höhepunkt erreicht hat.

Da einerseits nur der sozial schwächer gestellte Staatsbürger in dieser Hinsicht eines besonderen Schutzes bedarf, andererseits durch diese Schutzbestimmung erst die erforderliche demokratische Chancengleichheit unter den Abgeordneten für den Beginn ihrer parlamentarischen Tätigkeit geschaffen ist, dürfte hier keine konkrete Gefahr einer mißbräuchlichen Ausnutzung dieses Schutzes bestehen. Im übrigen scheint aus der Sicht des Abgeordneten die Bestimmung des Art.48 Abs.1 und 2 GG zu genügen. In der Literatur konnten nur redaktionelle Änderungswünsche festgestellt werden (285), so daß sich eine erneute Erörterung innerhalb der Problematik des dritten Abschnitts erübrigt.

(283) a. Verf. v. Baden-Württemberg, Art.68 Abs.1:

"Abgeordnete dürfen an der Übernahme und Ausübung ihres Mandats nicht gehindert werden. Insbesondere ist unzulässig, sie aus ihrem Amt oder Arbeitsverhältnis zu entlassen oder ihnen zu kündigen."

b. Verf. v. Baden, Art.69 Abs.1:

"Niemand, insbesondere kein Beamter, Angestellter oder Arbeiter, darf an der Übernahme oder Ausübung des Mandats im Landtag gehindert oder deshalb entlassen, noch darf ihm hierwegen gekündigt werden."

(284) Art.39 WRVerf.:

"Beamte und Angehörige der Wehrmacht bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs. Bewerben sie sich um einen Sitz in diesen Körperschaften, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl notwendige Urlaub zu gewähren."

(285) vgl. Mangoldt-Klein, LV 72, Art.48 Anm. II,4, die Abs.1 Satz 1 an die Spitze des Art.48 GG gestellt hätten, da die grundlegende Aussage in der Feststellung bestehe: "Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben." Dieser Ansicht kann zugestimmt werden.

VII. Der Abgeordnete und seine Abhängigkeit von der Wissenschaft

Einer akuten Problematik nähert sich jedoch das Verhältnis des einzelnen Abgeordneten zu den wissenschaftlichen Anforderungen, die im Zeitalter der weitreichenden Neuerungen auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet, der wechselnden innen- und außenpolitischen Probleme, der modernen Arbeitsteilung und der fortschreitenden Spezialisierung auf den einzelnen Arbeitsgebieten an ihn herangetragen werden. Parlamentarische Maßnahmen bleiben zwangsläufig fragwürdig, wenn der Masse der Abgeordneten für die Schaffung eines Gesetzes die erforderliche Sachkunde fehlte. Bei der Vielfalt des Arbeitsprogramms eines Parlaments gerät der sachfremde Abgeordnete leicht in eine innere Abhängigkeit zu den jeweiligen Experten einer Fraktion, die durch ihre Vorbildung mit einer bestimmten Materie vertrauter sind als andere Kollegen. Die Gefahr wird auch nicht dadurch verringert, daß man für jedes mögliche Sachgebiet einen parlamentarischen Ausschuß eingesetzt hat, in dem i. a. die Mitglieder der einzelnen Fraktionen zusammengefaßt sind, die das jeweilige Sachgebiet relativ noch am besten beherrschen; denn die Auffassung derjenigen Abgeordneten, die sich in der betreffenden Materie nicht auskennen, wird sich meist vertrauensvoll der Meinung der Experten anschließen, die auch ein Fehlurteil abgeben können. Noch bedenklicher wird es, wenn Abgeordnete, auch einzelne Mitglieder des jeweils mit dem Problem befaßten Parlamentsausschusses, mangels eingehender eigener Sachkunde im wesentlichen kritiklos die Auffassung des Ministeriums oder des Interessenverbandes übernehmen.

In diesem Zusammenhang soll an einem Beispiel die Zusammensetzung eines Bundestagsausschusses im Hinblick auf die Sachkunde seiner Mitglieder untersucht werden.

Das Vorbild für einen sachkundigen Ausschuß dürfte der 19. Ausschuß des 3. Deutschen Bundestages (286) darstellen. In der folgenden Statistik sind die nötigen Daten aufgezeigt.

Tabelle 8

ordentliche Mitglieder			Stellvertreter	
lfd. Nr.	Name	Stand	Name	Stand
<u>CDU/CSU</u>				
1	Bauer	Molkereibes.	Berberich	Landwirt
2	Bauereisen	Landwirt	v. Bodelschwingh	Dipl. - Landwirt
3	Bauknecht	Landwirt	Diel	Ökonomierat
4	Dr. Frey	Dipl. Landw.	Engländer	Hausfrau
5	Fuchs	Landwirt	Hesemann	Landwirt
6	Gehring	Dipl. Landw.	Lerner	Landwirt
7	Gibbert	Landwirt	Lücker	Mitarb. i. Bauernverb.
8	Knobloch	Landwirt	Meyer	Landwirt
9	Mensing	Metzger	Mick	Soz. - Sekr.
10	Mühlenberg	Vorarb.	Dr. Reinhard	Dipl. - Landwirt
11	Dr. Pannhoff	Ärztin	Richarts	Landwirtsch. Rat
12	Dr. Pflaumbaum	Landwirt	Riedel	Bäcker
13	Dr. Siemer	Kfm. u. Landw.	Schulze-Pellengahr	Landwirt
14	Struve	Landwirt	Storm	Landwirt
15	Wehking	Landwirt	Weimer	G. - Sekr.
16	Wittmer-Eigenbrodt	Landwirt	Dr. Wolff	Dipl. - Landwirt
<u>SPD</u>				
17	Beding	Dipl. - Landw.	Dr. Baade	Professor
18	Diekmann	Lw. Min. a. D.	Berlin	Angest.
19	Dröschner	Bürgermeister	Hamacher	Gesch. F.
20	Frehsee	G. - Vors.	Heinrich	G. - Sekr.
21	Keilhack	Hausfrau	Hernsdorf	Angest.
22	Kriedemann	Landwirt	Höhne	Part. Funkt.
23	Müller (Worms)	Mühlendir.	Müller	Part. Funkt.
24	Dr. Schmidt	Dipl. Landw.	Neubauer	Part. Funkt.
25	Seither	Landwirt	Pütz	Bergmann
26	Strobel	Hausfrau	Welslau	Bürgermeister
<u>FDP</u>				
27	Köhler	Landwirt	Mauk	Landwirt
28	Walter	Landwirt	Sander	Landwirt
<u>DP</u>				
29	Logemann	Landwirt	Tobaben	Landwirt

Aus dieser Statistik läßt sich eindeutig entnehmen, daß die Mitglieder des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten fast ausnahmslos Experten auf diesem Sachgebiet sind (287). Da die "Gründe Front" einen verhältnismäßig hohen Anteil aller Abgeordneten stellt, konnte dieser Ausschuß ohne größere Schwierigkeiten mit Fachleuten besetzt werden. Es ist beachtlich, daß nicht nur die ordentlichen Mitglieder, sondern auch die Stellvertreter i. a. enge Beziehungen zur Landwirtschaft aufweisen.

Trotzdem birgt dieser extreme Fall einer besonders qualifizierten Sachkunde auch beachtliche Gefahren: Die überwiegende Mehrheit dieses Ausschusses hat ihre Fachkenntnisse aus der eigenen außerparlamentarischen Tätigkeit als Landwirt. So sehr diese Tatsache für die Qualität der Sachkunde zu begrüßen ist, so sehr muß aber im Hinblick auf die Anliegen des Gesamtvolkes als negatives Anzeichen gewertet werden, daß die Beschäftigung von Mitgliedern dieses Ausschusses mit der eigenen Landwirtschaft die Gefahr schafft, wegen der Kollision einer Wahrung eigener Interessen mit dem Wohl der Allgemeinheit für die unabhängige Wertung der Belange des Volkes nicht mehr die erforderliche Unbefangenheit und innere Unabhängigkeit zu besitzen. Hier liegt demnach der extreme Fall vor, daß Abgeordnete aus sich selbst heraus die natürlichen Gegner ihrer eigenen Unabhängigkeit sein können.

Ähnliche Beobachtungen kann man auch bei anderen Ausschüssen machen. Trotzdem muß man bedenken, daß z. B. dem Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nicht die Vielzahl der Verbände entgegenstehen, wie etwa dem Wirtschaftsausschuß; andererseits besteht die Gefahr, daß einzelne Mitglieder des Ernährungsausschusses aus der Natur der Sache selbst die Vertreter ihres eigenen Verbandsinteresses sein müssen.

Bei komplexen Gebieten dagegen, wie der Wirtschaft eines Landes, konzentrieren sich auch die Interessen der Allgemeinheit - im Gegensatz zu den oben zitierten Sonderinteressen des Bauernstandes -, die in zahlreichen Gruppen organisiert ist. Trotz aller Sachkunde der jeweiligen Ausschußmitglieder und deren persönlich unparteiischen Verhaltens tritt dann aber eine Gefährdung ihrer Unabhängigkeit durch Interessengruppen ein, da ein derart großes Arbeitsgebiet von ihnen zwar noch überblickt, viele Details aber leicht übersehen oder verkannt werden können.

Andere Ausschüsse, z. B. der Atomausschuß, erfordern nicht nur wirtschaftli-

(287) zur Problematik des Einflusses der Verbandsexperten auf die Parlamentsausschüsse vgl. auch Kühn in Schweizerische JZ Nr. 20/1958 v. 15.10. 1958

Tabelle 9

lfd. Nr.	ordentliche Mitglieder		Stellvertreter	
	N a m e	Stand	N a m e	Stand
<u>CDU/CSU</u>				
1	Berberich	Landwirt	Dr. Friedensburg	Prof. (jur.)
2	Dr. Bergmeyer	Jurist	Gerns	Landwirt
3	v. Bismarck	Landwirt	Giencke	Gartenb. Architekt
4	Dr. Burgbacher	Prof.	Dr. Gossel	Jurist
5	Finck	Dipl. Vw.	Heye	V-Admiral
6	Geiger	Staatssekr.	Dr. Höch	techn. Dir.
7	Geisendörfer	Hausfrau	Dr. Knorr	Bibl. Dir.
8	Dr. Jordan	Physiker	Leicht	Reg. Rat
9	Kraft	Min. a. D.	Menke	Landwirt
10	Dr. Leiske	Jurist	Mühlenberg	Vorarb.
11	Lenz	Angest.	Nelleu	Reg-Rat
12	Mommel	Agr.	Dr. Oesterle	Verleger
13	Fernoll	Gesch. F.	Siebel	Fabrikant
14	Dr. Reinhard	Dipl. Lw.	Dr. Steinbiß	Ärztin
15	Dr. Reith	Arzt	Dr. Wahl	Prof.
16	Richarts	Lw-Rat	Dr. Zimmermann	Reg. Rat
<u>SPD</u>				
17	Dr. Baade	Prof.	Dr. Bärsch	Arzt
18	Dr. Bechert	Physiker	Behrisch	Chefredakteur
19	Bettgenhäuser	Gesch. F.	Bruse	Werkmeister
20	Dopatha	OB	Felder	Chefredakteur
21	Jacoby	Jurist	Dr. Greve	RA u. Notar
22	Lünenstrauß	Part. Sekr.	Heiland	Kaufmann
23	Priebe	Pastor	Kurlbaum	Dipl. Ing.
24	Dr. Ratzel	Physiker	Lantermann	OInsp.
25	Ruhnke	Kaufmann	Renger	Sekretärin
26	Wischnewski	G-Sekr.	Dr. Seume	Dipl. Vw.
<u>FDP</u>				
27	Dr. Dehler	RA	Ramms	Kaufmann
28	Dr. Rutschke	Jurist	Scheel	Wirt. Ber.
<u>DP</u>				
29	Euler	RA u. Notar	Dr. Elbbrächter	Chemiker

liche oder juristische Fähigkeiten, sondern auch technische Kenntnisse. Die nebenstehende Tabelle soll daher die berufliche Qualifikation der 29 Mitglieder des Ausschusses für Atomenergie und Wasserwirtschaft aufzeigen.

Diese Übersicht zeigt, daß bei 29 Mitgliedern der Anteil der physikalisch-technischen Experten mit etwa vier Abgeordneten verhältnismäßig gering ist. Die Fraktionen können zwar die Ausschüsse nur aus den Reihen der gewählten Kandidaten besetzen; trotzdem dürfte zu erwägen sein, wie die erforderlichen Fachkräfte unter den Abgeordneten in späteren Wahlen gewonnen werden können, ohne gleichzeitig Verbandsinteressen nennenswerte Einflußmöglichkeiten zu bieten.

Wenn auch oftmals innerhalb dieses Ausschusses über nichttechnische Probleme diskutiert wird, sind die Berührungspunkte vieler Mitglieder mit der Atomkernenergie zu gering. Solche Mitglieder sind dann aber in technischen Fragen den Ansichten einiger weniger Kollegen oder Außenstehender ausgesetzt, die wegen der Schwierigkeit der Materie nicht ohne fremde Mithilfe auf ihre Richtigkeit geprüft werden können. Wenn aber innerhalb des Aufgabenbereiches eines Bundestagsausschusses für ein Teilgebiet nur wenig Experten vorhanden sind, besteht auch hier - als dem anderen Extrem - die Gefahr einer inneren Abhängigkeit unter den einzelnen Ausschußmitgliedern.

Die Bundesministerien und Verbände verfügen naturgemäß innerhalb ihres Ressorts über die besten Fachkenntnisse. Besonders die Interessenverbände setzen erhebliche finanzielle Mittel ein, um qualifizierte Mitarbeiter für ihr Sachgebiet aufnehmen zu können. Die Ministerien greifen ihrerseits auf eine Stellungnahme der beteiligten Verbände zurück, um vor der Einreichung einer Gesetzesinitiative über den Bundesrat die möglichen Argumente für und gegen den geplanten Gesetzesentwurf abwägen und einarbeiten zu können. Die Ministerialreferenten besprechen auch meist ihre Maßnahmen vorher mit den eigenen Partei- und Fraktionsführern, die ihrerseits interne Gespräche mit den maßgeblichen Abgeordneten führen, vor allem mit solchen Fraktionsmitgliedern, die dem entsprechenden Ausschuß angehören. Die Konsequenz besteht dann in der Tatsache, daß einem perfekten Gesetzesentwurf mehr oder minder überfragte Abgeordnete gegenüberstehen.

Manfred Kühn (288) hat bereits in einem Aufsatz auf die Tatsache hingewiesen, daß die Probleme, vor die sich heute die Staatsorgane gestellt sehen, so sehr von der Beurteilung der Experten abhängen, daß die Fiktion

der Demokratie, die Identität von rechtlicher und fachlicher Zuständigkeit der verantwortlichen Staatsorgane, nicht mehr länger aufrechterhalten werden könne. Zu Recht stellt er fest, daß nur noch die Fachleute Bescheid wüßten, während sich die Staatsorgane damit begnügen müßten, den Experten Vertrauen zu schenken und deren Vorschlägen zuzustimmen oder ihnen Mißtrauen entgegenzubringen und - andere Experten beizuziehen.

Diese Gefahr für die innere Unabhängigkeit der Abgeordneten, die in gewissem Maße die logische Konsequenz der Abkehr vom Honoratioren-Parlament bildet, zwingt zu Überlegungen, wie hier Abhilfe geschaffen werden kann, ohne die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages mit Angehörigen aller sozialen Schichtungen zu gefährden. Dies soll dem Abschnitt über die institutionellen Abhilfen vorbehalten bleiben.

VIII. Die Macht der Ausschüsse

Im vorigen Kapitel wurden der Gedanke einer möglichen Beeinflussung der parlamentarischen Willensbildung, die sich aus dem Votum der Summe aller Abgeordneten ergibt, durch die Vielzahl der Bundestagsausschüsse und der Einfluß der sachkundigen Mitglieder des jeweils mit einer bestimmten Materie betrauten Ausschusses auf die übrigen Bundestagsabgeordneten hervorgehoben. Es dürfte daher angebracht sein, ergänzend hierzu noch auf die Arbeitsgrundlagen dieser Fachausschüsse kurz einzugehen, um im dritten Abschnitt etwa notwendig erscheinende Änderungen an der gegenwärtigen Arbeitsweise am konkreten Beispiel darstellen zu können.

Grundlegende und umfassende Literatur, die sich mit den Praktiken der Parlamentsausschüsse befaßt, ist in reichlichem Maß vorhanden, so daß man sich hier im wesentlichen auf eine Verweisung beschränken kann (289). Außerdem ist z. Zt. eine Dissertation über das Öffentlichkeitsprinzip im Parlament und seinen Ausschüssen in Bearbeitung (290), die sich eingehend mit dieser Problematik auseinandersetzen wird.

Es sei aber soviel ausgeführt, daß die Existenzberechtigung der Ausschüsse

(289) a) Dechamps, LV 13, S. 67, 69, 73, 74, 80, 110, 160;

b) Ritzel, LV 89, S. 389 ff. (Erwiderung auf Dechamps);

c) Heuss, LV 47, S. 135 ff. d) Aufsatz im "Spiegel" Nr. 2/1957 v. 9. 1. 1957; e) Deneke, LV 15, S. 503 ff.

(290) Moritz, gepl. Diss. Mainz 1960

in drei Motivgruppen begründet liegt:

1. Eine Beratung im kleinen Kreise ist der Behandlung einer Gesetzesvorlage dienlicher als die unmittelbare Debatte im Plenum.
2. Der Gesetzesentwurf bedarf oft einer gründlichen Überarbeitung und muß dem Parlament in einer entscheidungsreifen äußeren Form vorgelegt werden; die jeweiligen Experten der Fraktionen können sich mit der Materie vertraut machen.
3. Der Ausschluß der Öffentlichkeit erlaubt Aussprachen ohne Rücksicht auf die Interessen von Dritten, die nicht an der Beratung beteiligt sind; dies beschleunigt die Bearbeitung einer Gesetzesvorlage.

Im Interesse der Wahrung der Unabhängigkeit des Abgeordneten ist schon vielfach vorgeschlagen worden, die Ausschußsitzungen einerseits der Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterstellen und andererseits Interessenvertretern Zutritt zu diesen Sitzungen zu gewähren (291). In der Praxis hat sich zwar die Übung gebildet, Verbandsvertreter in sog. "Informationssitzungen" anzuhören, die Herstellung der Öffentlichkeit wurde jedoch bisher vermieden. Ohne der Arbeit von Moritz vorgreifen zu wollen, wird aber im Rahmen des dritten Abschnitts zu prüfen sein, ob es etwa durch eine förmliche Registrierung der Interessenvertreter nach amerikanischem Vorbild und Zulassung wenigstens der Presse zu den Ausschußsitzungen gelingen könnte, die Wünsche der Verbände an einzelne Abgeordnete auf dem Umweg über den Bundestagsausschuß an die Öffentlichkeit zu bringen und so dem betroffenen Einzelabgeordneten einen moralischen Rückhalt zu gewähren, wenn er sich den Forderungen der Interessenvertreter widersetzen will (292). Es wird dann außerdem noch zu erörtern sein, ob einzelne Aufgaben der Ausschüsse wieder an das Gesamtparlament zurückübertragen werden sollten oder ob vielmehr unter Einschaltung wirksamer Kontrollen die Zuständigkeit und Befugnis der Bundestagsausschüsse erweitert werden sollte.

(291) vgl. Anm. 289, 290, aber auch Freytag-Loringhoven in JZ 1925/22

(292) Die Problematik der Ausschüsse läßt sich nicht isoliert betrachten, sondern nur in der Zusammenschau mit dem gesamten Fragenkomplex des Abgeordneten, insbesondere dem Einfluß der Verbände (S. 60 ff.) und der Experten (S. 115 ff.)

IX. Das Bild des gegenwärtigen Abgeordneten

Die Darstellung der Gefahrenlage, der die Abgeordneten in der deutschen parlamentarischen Praxis ausgesetzt sind, hat gleichzeitig andeutungsweise ein typisierendes Gesamtbild des heutigen Parlamentarismus ergeben. Typisierung bedeutet Schematisierung; Schematisierung neigt aber zur Simplifizierung. Es erscheint daher gefährlich, das Bild des heutigen Abgeordneten darstellen zu wollen, da für jeden einzelnen Repräsentanten des deutschen Volkes andere, wenn auch oft ähnliche Bedingungen seiner parlamentarischen Tätigkeit bestehen. Trotzdem dürfte es vertretbar sein, einige wesentliche Gesichtspunkte herauszustellen, die mehr oder minder wenigstens für den größeren Teil der Abgeordneten zutreffen.

Eschenburg (293) hat bereits allgemeine Grundsätze aufgestellt und einen eingehenden Überblick über die Tätigkeit der Bundestagsabgeordneten gegeben, auf den verwiesen wird. Ergänzend hierzu sollen allerdings noch die Angaben der Abgeordneten ausgewertet werden, die sich an der Befragung (294) beteiligt haben. Außer den bisher bereits behandelten Problemen, mit denen sich der Abgeordnete ständig auseinandersetzen muß, sieht sich der Volksvertreter im parlamentarischen Alltag folgenden Schwierigkeiten gegenüber: Zeitmangel, Überanstrengung, Vernachlässigung der Familie und beruflichen Nachteilen.

Die fehlende Zeit für eine gründliche parlamentarische Behandlung aller zur Debatte stehenden Gesetzesentwürfe wird in fast allen Zuschriften herausgestellt. Der Tagesablauf gestaltet sich zwar in den Sitzungswochen (295) anders als in der sitzungsfreien Woche (296), steht jedoch immer unter dem Druck der Zeitnot. Der Abgeordnete wird in den Sitzungswochen nicht nur durch tägliche Ausschuß-, Fraktions-, Plenar- und Arbeitskreissitzungen beansprucht, sondern auch durch die notwendige Vorbereitung auf diese Sitzungen, Lektüre von Zeitungen, Zeitschriften und Fachliteratur, Rücksprachen bei Ministerien und Verbänden, Empfang von Besuchern, Durchsicht und Beantwortung der Post und Teilnahme an Diskussionen (297) innerhalb Fraktion

(293) Eschenburg, LV 25, S. 512 ff.

(294) vgl. LV-Q 2

(295) 1. -3. Woche

(296) 4. Woche

(297) z. B. mit Arbeitnehmern, Mittelstand, Bauern, Vertriebenen oder über Familienfragen

und Partei. Daneben läuft aber noch die Tätigkeit in der Partei selbst und - insbesondere bei Abgeordneten mit eigenem Wahlkreis (298) - der ständige Kontakt mit den Wählern. Außerdem ist der Abgeordnete aus gesellschaftlichen und politischen Gründen gezwungen, zahlreiche Veranstaltungen zu besuchen, Reden zu halten oder an Diskussionen privater Vereinigungen teilzunehmen. Hinzu kommt noch die Tatsache, daß viele Abgeordnete des Deutschen Bundestages gleichzeitig Abgeordnete europäischer Parlamente (299) sind und demnach in mehreren legislativen Gremien tätig sein müssen. Wenn man dann weiter berücksichtigt, daß insbesondere die Abgeordneten aus Nordrhein-Westfalen oft noch Mitglieder kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften sind und die Mehrzahl aller Abgeordneten noch ihren Hauptberuf ausüben möchte wird die Zeitnot verständlich, unter der die Mitglieder des deutschen Parlamentes tätig sein müssen.

Ein Abgeordneter der CSU schrieb hierzu (300): "Die Zeitnot ist die größte Sorge für den Abgeordneten, der im engen Kontakt mit seiner Wählerschaft steht. Er erhält so zahlreiche Post, daß die Erledigung dieser Post einen erheblichen Teil seiner Zeit beansprucht. Ich habe z.B. im letzten Jahre 3200 Briefe ... erhalten. In 90% dieser Briefe wird ein Anliegen vorgetragen, das eine Menge konkreter Arbeiten auslöst (Renten, Lastenausgleich, Steuern usw.). Diese Tätigkeit hindert den Abgeordneten daran, sich in der notwendigen Weise mit den Vorlagen und den Vorbereitungen der Sitzungen zu beschäftigen."

Die Zeiteinteilung des einzelnen Abgeordneten läßt sich institutionell schwerlich rationalisieren. Es wäre aber wohl zu überlegen, in welcher Weise und in welchem Umfange die Abgeordneten von der Fülle der anfallenden parlamentarischen und außerparlamentarischen Arbeit entlastet werden könnten.

Eine weitere negative Folge des ständigen Zeitmangels ist die Überarbeitung zahlreicher Abgeordneter; wenn auch das Durchschnittsalter der Parlamentsmitglieder üblicherweise ziemlich hoch ist (301), müssen dennoch in die-

(298) v.d.497 i. BGeb. gewählten stimmberechtigten Abg.d.3.DBT wurden 247 i. Wahlkreisen u.250 (einschl.3 Überhangmandate) auf Landeslisten gewählt (v. Abgeordnetenhaus d. Stadt Berlin wurden 22 nichtstimmb. Abg. berufen, Gesamtzahl also 519)

(299) a) Beratende Versammlung des Europarats, Straßburg
b) Europäisches Parlament, Luxemburg

(300) LV-Q 2

(301) 1. BT: 52 Jahre; 2. BT: 52 Jahre; 3. BT: 53 Jahre; vgl. Säger, LV 93, 1. Nachtr., S.31

sem Zusammenhang die häufigen Todesfälle (302) Anlaß zu ernsthafter Besorgnis geben.

Auch ein geordnetes Familienleben ist auf die Dauer nicht mehr denkbar. Selbst wenn einzelne Abgeordnete während der Legislaturperiode ihre Familien nach Bonn kommen lassen und dort einen zweiten Wohnsitz begründen, läßt die zunehmende Arbeitsbelastung kaum Zeit für die Familie. Man sollte daher auch nicht die Opfer unterschätzen, die die Frauen der Abgeordneten der Berufung ihres Ehemannes in den Bundestag bringen müssen und den Abgeordneten generell dankbar sein, die diese Unannehmlichkeiten für das Wohl des gesamten Volkes in Kauf nehmen.

Nicht zuletzt muß aber auch auf die beruflichen Nachteile hingewiesen werden, die sich durch die Übernahme des Mandats trotz Art.48 GG für die Abgeordneten ergeben können. Die Angehörigen freier Berufe, wie Ärzte, Rechtsanwälte oder Kaufleute, sind in den meisten Fällen gezwungen, einen Vertreter einzustellen. Die Praxis oder das Geschäft laufen dann zwar weiter; vielfach wird sich aber ein Umsatzrückgang feststellen lassen, da die Klienten bzw. Kunden in erster Linie die Tätigkeit des "Chefs" in Anspruch nehmen wollen. Vielfach bleiben auch solche Kunden, die anderen Parteien nahe stehen, nach Übernahme eines Abgeordnetenmandats, das nach optischen Gesichtspunkten eine stärkere politische Bindung erkennen läßt als die bisherige nominelle Parteimitgliedschaft, der Praxis bzw. dem Geschäft dauernd fern.

Die Beamten unter den Abgeordneten werden zwar nur in den Wartestand versetzt und erhalten Wartegeld, die Jahre der Abgeordnetentätigkeit rechnen jedoch nicht als Dienstjahre und bleiben bei der Prüfung von Beförderungsmöglichkeiten unberücksichtigt. Wenn also z. B. ein Regierungsrat als Abgeordneter in den Bundestag einzieht und vielleicht erst nach 16 Jahren oder noch später wieder ausscheidet, holt er die Beförderungen in der Regel nicht mehr nach, die er bei planmäßigem Ablauf seiner Dienstzeit normalerweise erreicht hätte.

Umgekehrt soll nicht verkannt werden, daß auch viele Abgeordnete nach Übernahme des Mandats berufliche Fortschritte erzielt haben, die sie ohne Mandat wohl nie erreicht hätten. Man denke hierbei nur an Abgeordnete, die als politische Beamte hohe und höchste Staatsstellungen eingenommen

(302) während der Legislaturperiode des 2. DBT starben 17 Abg. im Alter von 43-69 Jahren.

haben oder einflußreiche Positionen in der Industrie oder bei großen Interessenverbänden erhielten. Auch nach Beendigung ihrer Abgeordnetentätigkeit werden sicherlich zahlreiche ehemalige Mitglieder des Bundestages nicht wieder in ihre relativ untergeordneten Ausgangspositionen zurückkehren, sondern vermöge ihrer bis zu diesem Zeitpunkt erworbenen Beziehungen einflußreiche Führungsstellen übernehmen können.

In diesem Zusammenhang dürfte abschließend eine statistische Aufgliederung der Abgeordneten des 3. Deutschen Bundestages nach Partei und Berufsgruppe interessieren, die das Gesamtbild des gegenwärtigen Abgeordneten auch soziologisch abrunden soll (303):

Tabelle 10

lfd. Nr.	Berufsgruppe	CDU	CSU	SPD	FDP	DP	Gesamt
1	Arbeiter	5	-	12	-	-	17
2	Ärzte	3	-	2	-	-	5
3	Fürsorgerinnen	-	-	3	-	-	3
4	Geschäftsführer - Gewerkschaftssek.	18	2	27	2	1	50
5	Handwerksmeister	9	-	8	-	-	17
6	Hausfrauen	9	1	7	-	-	17
7	Journalisten u. ä.	9	1	19	1	-	30
8	Landwirte	32	13	5	8	3	61
9	Lehrer u. Studienräte	10	1	8	2	-	21
10	Pfarrer	2	-	2	-	-	4
11	Professoren u. Dozenten	5	1	6	1	-	13
12	RAe, Synd., Wirtsch. Prüf.	23	7	11	10	1	52
13	Höh. Verwaltungsbeamte	26	13	7	4	2	52
14	Sonstige	71	16	64	15	11	177
		222	55	181	43	18	519

Diese Tabelle zeigt, daß der überwiegende Teil aller Abgeordneten aus mit-

(303) Diese Tabelle wurde aus den Lebensläufen der Abg. i. d. Handbüchern des 3. DBT (LV 10 u. 78) u. aus Angaben i. d. Abg.-Befr. (LV-Q 2) zusammengestellt und anhand der Angaben von Sänger, LV 98, 1. Nachtrag, S. 31, überprüft und abgerundet.

telständischen Verhältnissen im weitesten Sinne kommt. Dies bedeutet aber gleichzeitig, daß während der Dauer des Mandats für viele Abgeordnete eine finanzielle und wirtschaftliche Unabhängigkeit ohne großzügige Diätenregelung nicht gewährleistet ist. Allerdings werden hohe Diäten wieder eine Gefahr bilden, daß der allgemeine Lebensstandard wesentlich erhöht wird, das erhöhte Einkommen gerade nur wieder ausreichend bleibt und eine erneute wirtschaftliche Anfälligkeit gegenüber den Versprechungen der Interessenverbände besteht. Die Lösung des Problems der finanziellen Unabhängigkeit bleibt daher auch weitgehend eine Frage des Charakters.

Wäre es in den Verhältnissen vor dem 1. Weltkriege noch theoretisch denkbar gewesen, daß Abgeordnete aus ähnlichen Einkommensverhältnissen noch von einem gewissen wertbeständigen Stammkapital vorübergehend hätten leben können, hat die fortschreitende Geldentwertung nach zwei Weltkriegen mit zwei Inflationen die Vermögensbildung im früheren Sinne weitgehend ausgeschaltet und auch den Anreiz hierzu durch Erhöhung des Risikos und ständigen Kaufkraftverlust der deutschen Währung genommen.

Der Abgeordnete wird daher auch während der Dauer seines Mandats bemüht bleiben, den beruflichen Rückstand, der nach Ablauf des Mandats ohne Gegenmaßnahmen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eingetreten wäre, durch Gewinnung einer besser dotierten Position wieder auszugleichen. In der Tatsache, daß viele Abgeordnete fast zwangsläufig durch die gegenwärtigen Verhältnisse gezwungen sind, ihr Mandat gleichzeitig auch für das eigene persönliche Fortkommen ausnutzen zu müssen, liegt naturgemäß auch die Gefahr für eine mißbräuchliche Ausnutzung der Abgeordneteneigenschaft zur Verwirklichung egoistischer Pläne. So sehr die Eigeninitiative der Abgeordneten positiv zu werten ist, da der Staat durch diese Art der Selbsthilfe von weiteren möglichen finanziellen Belastungen freigestellt wird, so sehr muß aber andererseits die Eigeninitiative am unrechten Platz mit einer Tendenz zum Negativen beurteilt werden. Durch gesetzliche Normen werden sich Mißbräuche auf diesem Gebiet nicht völlig ausschließen lassen; durch gezielte Maßnahmen könnte aber der Anreiz hierzu gemildert werden.

Die Probleme der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag sind vielschichtig und zudem komplexer Natur. So wenig es möglich war, die gegenwärtige Situation und Gefahrenlage immer systematisch getrennt darzustellen, da sich die Probleme z. T. überschneiden oder sich gegenseitig bedingen, so wenig wird es auch möglich sein, die institutionellen Abhilfen immer in einem systematisch getrennten Aufbau darzustellen. Letztlich liegen die Probleme in der komplexen menschlichen Natur der Abgeord-

neten, die sich mit ihrer Umwelt auseinandersetzen müssen. Komplexe Sachverhalte lassen sich aber bei aller systematischen Ordnung nur in einer Gesamtschau der Dinge darlegen.

In dem folgenden Abschnitt über die "institutionellen Abhilfen" soll zwar nach Möglichkeit dem Aufbau des zweiten Abschnittes gefolgt werden; gelegentliche Abweichungen von diesem Grundsatz lassen sich jedoch auch hier aus der Natur der Sache nicht vermeiden.

3. Abschnitt

Institutionelle Abhilfen

I. Vorbemerkungen

Vorschläge für eine positiv-rechtliche Verstärkung des Prinzips der Unabhängigkeit der Volksrepräsentanten bleiben in sich problematisch, wenn sie nicht die Zustimmung der Abgeordneten finden; denn die Situation der Mitglieder des höchsten deutschen Parlaments ist - wie bei allen legislativen Organen - insofern ein Grenzfall, als Akteure und Betroffene identisch sind: das Parlament ist zwangsläufig sein eigener Gesetzgeber.

Es gibt zwar mannigfaltige - auch außerparlamentarische - Möglichkeiten für eine Änderung der gegenwärtigen Situation. Das Monopol für institutionelle Abhilfen liegt aber beim Parlament und dessen einzelnen Mitgliedern. Da aber die Grundtendenz vorliegender Arbeit auf dem Anliegen einer maximalen Verbesserung der inneren und äußeren Unabhängigkeit der Abgeordneten beruht, sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, die einer - wenigstens modifizierten - Verwirklichung der aufgezeigten Vorschläge in der parlamentarischen Praxis dauernd entgegenstünden. Im übrigen soll vorliegende Untersuchung in erster Linie theoretische Erörterungen anstellen und lediglich als Diskussions- und Arbeitsgrundlage etwaiger Reformbestrebungen dienen.

II. Die Neutralisierung des Fraktionszwangs

Es wurde bereits oben (304) dargelegt, daß entgegen der Auffassung Eschenburgs (305) ein institutionelles Verbot der Zulässigkeit des Fraktionszwangs rechtlich möglich und auch realisierbar sein dürfte. Wegen der staatsrechtlichen Bedeutung der Fraktionen, die als organische Gliederungen des Parlaments eine weitreichende Sonderstellung einnehmen, sind diese den Regeln der bürgerlich-rechtlichen Vereinigungen weitgehend entzogen und im Interesse des parlamentarisch-demokratischen Staatswesens stark den Erfordernissen des öffentlichen Rechts angenähert. Es widerspräche der demokratischen Staatsidee, die sich u. a. in dem Grundsatz des freien Mandats äußert, wollte man die Fraktionen in ihrem Verhältnis zu den durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unter dem besonderen Schutz der Verfassung stehenden Abgeordneten allzu große Freiheiten und Eigenständigkeit einräumen. Die Bildung von Fraktionen ist in erster Linie Ausfluß eines Zweckmäßigkeitsgedankens, der die parlamentarische Arbeit in Form des "team-work" erleichtern soll. Eine Institution, die die Tätigkeit der Abgeordneten koordiniert und rationalisiert, wird aber ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung entkleidet, wenn sie einen Druck auf einzelne ihrer Mitglieder ausüben darf. Es wirkte etwas sophistisch, wenn man glaubte, die Ausübung des Zwanges nicht für ungesetzlich zu erklären, sondern lediglich dessen Unverbindlichkeit feststellen zu können. Man kann keine Wirkungen verhindern, wenn man die Ursachen nicht an ihrem Ursprung, sondern erst kurz vor dem Ziel unterbinden zu können glaubt.

Welche politische Partei, welche Fraktion des Bundestages könnte es politisch vertreten, einer Gesetzesinitiative auf Verbot des Fraktionszwangs zu widersprechen? Sämtliche Fraktionen lehnen doch in ihren offiziellen Verlautbarungen den Fraktionszwang ab. Wenigstens als erste Stufe für ein institutionelles Verbot des Fraktionszwangs bietet sich im Rahmen einer Zwischenlösung die Ergänzung aller Fraktionsgeschäftsordnungen nach dem Vorbild der CDU/CSU-Fraktion an. Man darf hier die rhetorische Frage stellen: Warum fixieren die Fraktionen der SPD, FDP und DP nicht das Verbot des Fraktionszwangs für sich selbst in der jeweiligen Geschäftsordnung? Selbst wenn man, wie die FDP, als politische Partei auf liberalen Grundsätzen basiert, dürfte eine solche Garantie durch die eigene Fraktion zumindest im Hinblick auf sonstige Gegenmaßnahmen eine gewisse positive optische Wirkung auf die eigenen Abgeordneten ausüben. Auch wenn man den Druck der Fraktion

(304) vgl. oben S.

(305) vgl. oben Anm. 93

nur für solche Abgeordnete als problematisch sehen möchte, die über keine in sich gefestigte Eigenpersönlichkeit verfügen, darf man jedenfalls die moralische Wirkung einer solchen Bestimmung innerhalb der Fraktionsgeschäftsordnung nicht unterschätzen.

Der zweite Schritt bestünde dann darin, durch gemeinsame Arbeit des gesamten Parlaments eine Ergänzung zu Art.38 GG zu schaffen. An dieser Stelle muß von "Ergänzung" gesprochen werden, da ein verfassungsrechtliches Verbot des Fraktionszwangs das Grundgesetz nicht ändern, sondern vervollständigen würde. Expressis verbis ist in Art.38 Abs.1 Satz 2 GG bisher nur die rechtliche Irrelevanz des Fraktionszwangs niedergelegt, wenn auch die Auffassung vertreten werden soll, daß nach dem Willen des Verfassungsgebers auch die Zulässigkeit des Fraktionszwangs verhindert werden sollte.

Eine verfassungsrechtliche Garantie, die bereits die rechtliche Unzulässigkeit eines Drucks auf die Fraktionsmitglieder festlegt, wird naturgemäß Programmsatz bleiben (306), wenn nicht gleichzeitig ein Mindestmaß an rechtlichen Sanktionen verankert wird, das in Streitfällen auch realisiert werden kann.

Man sollte hier allerdings auch nicht einwenden, der Nachweis eines tatsächlich ausgeübten Fraktionszwangs werde sich nur schwer erbringen lassen; denn eine institutionelle Garantie der Unabhängigkeit des Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion wird bereits durch die bloße Tatsache der Existenz einer solchen konkret gefaßten, nicht auslegungsbedürftigen Verfassungsbestimmung die Ausübung des Fraktionszwangs seitens der Fraktionsführung oder -mehrheit auf ein Mindestmaß zurückführen. Für die wenigen verbleibenden Fälle dürften aber im wesentlichen - von der allgemeinen menschlichen Unzulänglichkeit abgesehen - die außerdem noch rechtlich zu verankernden Sanktionen ausreichen.

Hierbei soll in erster Linie an ein gewisses Vorschaltverfahren gedacht werden, wie es bereits durch das Beamtenrechtsrahmengesetz (307) für die in-

(306) wie dies Eschenburg befürchtet, vgl. LV 25, S.499/500

(307) Beamtenrechtsrahmengesetz v. 1.7.1957 (BGBl.I, S.667):

§ 136 BRRG:

"Für alle Klagen nach § 126 Abs.1 gelten ... bis zum Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung die Vorschriften des Gesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 23. September 1952 (BGBl.I, S.625) und die landesrechtlichen Vorschriften über die Verwaltungsgerichts-

ternen Rechtsbeziehungen der Beamten zu ihrem Dienstherrn geschaffen wurde. Wenn dieses Rahmengesetz auch ausschließlich auf Verwaltungsakte und Leistungen abstellt und hierdurch zunächst keine direkte logische Beziehung zu dem Problemkreis des Fraktionszwangs festzustellen sein dürfte, soll aber ein anderer, allgemeinerer Zweck dieser Bestimmung herausgestellt werden: Bevor die Differenzen Beamter - Dienstherr in der Öffentlichkeit ausgetragen werden, soll eine interne Einigung erstrebt werden, da bei Erfolg der Bemühungen um eine Einigung der Öffentlichkeit die früheren Meinungsverschiedenheiten verborgen bleiben. Hierdurch wird auch die Chance für eine gütliche Regelung vergrößert. Gleichzeitig aber wird der Dienstherr gewarnt. Er muß sich überlegen, daß die angefochtene Maßnahme in der Öffentlichkeit durch ein unabhängiges Gericht untersucht und daher sein Ansehen untergraben werden kann, wenn sie nicht vor dem Gesetz bestehen bleibt.

Diese Überlegung aus dem Beamtenrecht soll in entsprechender Abwandlung auf das Parlamentsrecht übertragen werden. Ein verfassungsrechtlich ausdrücklich mißbilligter Druck auf die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten würde durch die Möglichkeit eines "Einspruchs" bei der Fraktion abgemildert oder verhindert werden; denn welche Fraktion könnte es mit Rücksicht auf die Öffentlichkeit, die gleichzeitig die Wählerschaft bildet, politisch vertreten, in ein später folgendes Verfahren vor einem neutralen Gericht gezogen zu werden? Selbst wenn der Abgeordnete die Tatsache eines gesetzwidrig ausge-

barkeit mit folgenden Maßgaben:

1. Gegen den Erlaß oder die Ablehnung eines Verwaltungsaktes oder gegen die Ablehnung des Anspruchs auf eine Leistung kann der Beamte innerhalb einer Frist von einem Monat Widerspruch erheben. Über den Widerspruch entscheidet die oberste Dienstbehörde. Sie kann die Entscheidung durch allgemeine Anordnung auf andere Behörden übertragen; die Anordnung ist zu veröffentlichen. Im übrigen finden auf den Widerspruch die Vorschriften über den Einspruch oder die Beschwerde Anwendung.
2. Die Frist für die Erhebung der Klage beträgt einen Monat. Die Klage ist erst zulässig, wenn der Widerspruch zurückgewiesen oder über ihn ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden ist."

§ 126 BRRG:

"Für alle Klagen der Beamten, Ruhestandsbeamten, früheren Beamten und der Hinterbliebenen aus dem Beamtenverhältnis ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Für Klagen des Dienstherrn gilt das gleiche."

üben Zwangs nicht nachweisen könnte, müßte die Fraktion bestrebt sein, der Einleitung eines solchen Verfahrens aus politischen Gründen auszuweichen. Diese Konsequenz kann sie aber durch Nachgeben erreichen. Wenn die Fraktionen sich verfassungstreu verhalten, werden die Abgeordneten über ein als Warnung gedachtes Einspruchsverfahren bei ihrer Fraktion nicht hinausgehen. Dann wäre aber bereits der Zweck einer solchen Bestimmung erreicht: die Ausübung des Fraktionszwangs zu verhindern, ohne daß eine Störung der parlamentarischen Ordnung eintritt.

Zeigte sich allerdings die Fraktionsführung nicht zu einem Nachgeben bereit, müßte der Abgeordnete eine Nachprüfung seiner Vorwürfe durch das Bundesverfassungsgericht erreichen können. Schließlich geht es für den Abgeordneten weniger darum, leichter einem Zwang ausweichen zu können als vielmehr seinen möglichen Konsequenzen: Das unabhängige Gericht soll in erster Linie auf Antrag des betroffenen Abgeordneten die Unwirksamkeit seines etwaigen Ausschlusses aus der Fraktion überprüfen können, um einer Entmachtung des Abgeordneten vorgreifen zu können.

Die einzelnen Änderungs- und Ergänzungsvorschläge ergeben sich aus den nachfolgenden Formulierungen:

Mit einer Ergänzung des Art.38 GG könnte gleichzeitig eine redaktionelle Überarbeitung dieser Bestimmung erfolgen. Als Ergebnis vorliegender Untersuchungen soll zur Neutralisierung der Problematik des Fraktionszwangs folgender Entwurf einer Neufassung des Art.38 GG vorgeschlagen werden:

Art.38 GG n.F.:

- "(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.
- (2) Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.
- (3) Die Ausübung eines Fraktionszwangs ist unzulässig. Kein Abgeordneter darf wegen seiner politischen Tätigkeit im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung aus seiner Fraktion ausgeschlossen werden. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.
- (4) Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz."

Das Bundesgesetz, das zu Art.38 Abs.3 GG n.F. zu verabschieden wäre, müßte im wesentlichen folgende Bestimmungen enthalten:

"Gesetz zu Art.38 Abs.3 GG" (n.F.)

§ 1

Jeder Abgeordnete des Deutschen Bundestages kann sich

1. gegen die Ausübung des Fraktionszwanges durch seine eigene Fraktion,
 2. gegen den Ausschluß aus der Fraktion
- durch einen Einspruch verwahren, der bei den Fraktionsgeschäftsführern oder deren Vertretern einzureichen ist.

§ 2

Der Fraktionsvorstand hat dem Einspruchsführer binnen einer Woche nach Eingang der Einspruchsschrift schriftlich zu bestätigen, daß er

1. sich in der betreffenden Frage frei entscheiden könne (§ 1 Ziff.1) oder
2. wieder in die Fraktion aufgenommen sei (§ 1 Ziff.2).

§ 3

Gibt der Fraktionsvorstand diese Erklärung nicht ab oder gibt er die Erklärung zwar ab, stellt die Ausübung des Fraktionszwangs aber nicht ein, kann der Abgeordnete binnen einer Ausschußfrist von weiteren zwei Wochen das Bundesverfassungsgericht anrufen.

§ 4

Der Abgeordnete kann vor dem Bundesverfassungsgericht beantragen festzustellen,

1. daß seine Fraktion gegen Art.38 Abs.3 Satz 1 GG n.F. verstoßen habe,
2. daß sein Ausschluß aus der Fraktion rechtsunwirksam ist.

Beide Anträge sind nebeneinander zulässig."

Die fakultativen Anträge zu § 4 Abs.1 des oben zitierten Gesetzesentwurfs erleichterten das Verfahren: Wenn dem Abgeordneten nach fruchtloser Erschöpfung des Vorschaltverfahrens immer noch ein Ausschluß aus der Fraktion droht, kann er prophylaktisch bereits den Antrag zu § 4 Abs.1 Ziff.1 stellen, ist er aber bereits ausgeschlossen, wird er zweckmäßigerweise beide Anträge verbinden.

Eine Änderung des Art.93 GG wäre nicht notwendig, wenn durch eine weitere Ergänzung des Art.38 GG ein "übriger in diesem Grundgesetz vorgesehener Fall" nach Art.93 Abs.1 Ziff.5 GG vorläge. Außerdem genügt für die Begründung der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach Art.93 Abs.2 GG auch ein einfaches Bundesgesetz wie das oben vorgeschlagene "Gesetz zu Art. 38 Abs.3 GG (n.F.).

Eine Änderung des "Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht" vom 12.3. 1951 (BGBl. I, S. 243) wäre ebenfalls nicht erforderlich, da § 13 Ziff. 15 BVerfGG allgemein auf die über Art. 93 Abs. 2 GG sonst durch Bundesgesetz zugewiesenen Fälle verweist. Zur Klarstellung könnte man allerdings die Streitigkeiten aus Art. 38 Abs. 3 GG n.F. und den hierzu ergehenden Bundesgesetzen hinter § 13 Ziff. 2 BVerfGG als Ziff. 3 einfügen und die übrigen Ziffern eine Stelle weiter nach unten setzen.

Trotz aller Bedenken, die bisher in der Literatur vorgetragen worden sind, soll diese Lösung der Problematik des Fraktionszwangs vorgeschlagen werden. Wenn die Schöpfer des Grundgesetzes glaubten, nicht ohne die verfassungsrechtliche Möglichkeit der Präsidentenanklage auskommen zu können, obwohl diese mehr theoretisch-akademischer Natur bleiben dürfte, ist nicht einzusehen, warum theoretische Bedenken gegen ein mit den entsprechenden rechtlichen Sanktionen versehenes Verbot der Zulässigkeit des Fraktionszwangs im Rahmen des Grundgesetzes bestehen sollen. Es mag zwar politisch unkomplizierter sein, den theoretischen Fall der Präsidentenanklage (308) zu regeln als das näherliegende Problem der wachsenden Macht der Fraktionen und Parteien; dies darf aber nicht Anlaß sein, den bestehenden Zustand hinzunehmen und keine institutionelle Lösung der zu einer Entscheidung heranstehenden verfassungspolitischen Problematik des Fraktionszwangs anzustreben.

Es ist weiter zu erwarten, daß sich das Bundesverfassungsgericht nicht in nennenswertem Umfange mit Fällen dieser Art zu beschäftigen haben würde; denn die meisten Verfahren würden sich intern zwischen Abgeordnetem und Fraktion oder in gewissem Maße auch der Partei abwickeln und sich bereits während des Einspruchsverfahrens erledigen, von dem die Öffentlichkeit keine Kenntnis hat.

Nur in ganz seltenen Fällen wäre noch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts notwendig, die aber die Fraktionen wegen des ungünstigen Eindrucks eines solchen Verfahrens auf die breite Wählerschaft im allgemeinen vermeiden dürften. Selbst wenn dem Abgeordneten vor Gericht die erforderliche Beweisführung nicht gelingen sollte, wäre die Fraktionsführung, hinter der schon allein wegen der häufigen Personalunion der leitenden Funktionsstel-

(308) Art. 61 Abs. 1 Satz 1 GG: "Der Bundestag oder der Bundesrat können den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen."

len die politische Partei steht, eindringlich gewarnt und würde im Interesse der Erhaltung und Vermehrung der Wählerstimmen eher einen Außenseiter dulden als Maßnahmen ergreifen, die die Zustimmung der Öffentlichkeit nicht finden, die wiederum vor allem durch Presse, Rundfunk, Film und Fernsehen im täglichen Leben repräsentiert wird. Schließlich soll der einzelne Abgeordnete vor seiner Entmachtung im Parlament dadurch geschützt werden, daß der Fraktionszwang nicht mehr mit der Drohung des Ausschlusses aus der Fraktion verbunden werden kann; denn die Angst des Abgeordneten vor dieser Konsequenz war bisher eines der stärksten Motive für einen fast unbedingten Gehorsam gegenüber der Fraktion.

Auf dieser Diskussionsgrundlage dürfte das Problem des Fraktionszwangs einer Lösung nähergeführt werden können. Wenn auch letztlich die Persönlichkeit des Abgeordneten mit von entscheidender Bedeutung ist, kann trotzdem ein Optimum an verfassungsrechtlichem Schutz nicht schaden. Soweit dieser möglich ist, sollte er gegeben werden; denn die Unantastbarkeit des Parlaments und die Unabhängigkeit und Würde der einzelnen Abgeordneten fordern einen maximalen positiv-rechtlichen Schutz. Die Abgeordneten haben es in der Hand, die notwendigen Gegenmaßnahmen zu treffen. Hierbei mögen auch die Akteure des Fraktionszwangs bedenken, daß die Fronten wechseln können und ihnen später auch einmal der Schutz zugute kommen wird, den sie heute ihren Kollegen zu versagen glauben müssen.

Im Rahmen dieser Problematik konnte es dahingestellt bleiben, welches Schicksal Beschlüsse des Bundestages haben, von denen das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des § 4 des oben vorgeschlagenen "Gesetzes zu Art.38 Abs.3 GG (n.F.)" feststellte, sie seien unter einem unzulässigen Druck der Fraktion auf einen oder einzelne Abgeordnete zustande gekommen; denn vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit einer Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten, nicht mit den möglichen Konsequenzen für die Gültigkeit eines einzelnen Gesetzes. Es scheint aber auch nicht notwendig, in der Politik immer sämtliche Konsequenzen zu ziehen, zumal es sich nur um Einzelfälle handeln würde, die u.U. im Interesse der Staatsräson unbeachtet bleiben könnten.

Im Vordergrund steht das Anliegen, dem Abgeordneten die innere Furcht vor einem möglichen Fraktionsausschluß zu nehmen, die ihn an einer unabhängigen Mitarbeit an der Gesetzgebung hindern kann. Wenn aber diese Möglichkeit einer Gegenmaßnahme der Fraktion gegen allzu eigenständige politische Ansichten des Einzelabgeordneten ausgeschaltet ist, dürfte es auch theoretisch kaum möglich sein, daß in Zukunft ein Parlamentsmitglied unter dem Ein-

druck der Fraktionsführung oder -mehrheit entgegen seiner eigenen inneren Überzeugung abstimmen wird.

Sollte er in wenigen Einzelfällen allerdings trotzdem einem Druck erliegen, wäre das beschlossene Gesetz auch moralisch nur dann zu beanstanden, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse durch eine sachgemäße Korrektur der Parlamentsentscheidung im Sinne einer unbeeinflussten Abstimmung verändern würden. Für diese minimalen Fälle mag dann, wenn sich in der späteren parlamentarischen Praxis eine Notwendigkeit hierzu ergeben sollte, ein Modus gefunden werden, im Rahmen des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG und des § 13 Ziff. 6 BVerfGG oder des Art. 93 Abs. 2 GG ein solches Gesetz für ungültig erklären zu lassen; denn die Deklarierung der Unzulässigkeit des Fraktionszwangs im Grundgesetz würde unter den oben dargelegten Voraussetzungen ein Gesetz als verfassungswidrig ausweisen, wenn es ohne diesen Zwang nicht zustande gekommen wäre.

III. Die Anerkennung und Reglementierung der Verbände innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung

1. Die Anhörung der Verbände in den Ausschüssen

Die Problematik des Fraktionszwangs wird in der parlamentarischen Praxis von der Problematik einer staatsrechtlichen Erfassung und Anerkennung der Vielzahl von Verbänden überschattet, die sich aktiv auf ihre Weise in das politische Tagesgeschehen und damit auch in die Arbeit des Parlaments und seiner Mitglieder einschalten.

Es ist bisher in der Literatur schon vielfach die Anregung gegeben worden, die Verbände an der Arbeit der Legislative teilnehmen zu lassen; über die praktischen Formen einer solchen Beteiligung konnte man sich bisher aber nicht einig werden. Soll man von den Möglichkeiten der Geschäftsordnung des Bundestages, des Bundesrats und der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien stärkeren Gebrauch machen und öfters Verbandsvertreter zu den Sitzungen dieser Gremien heranziehen? Soll man der Ansicht Scheuners (309) zustimmen und diese "Hearings" nach amerikanischem Vorbild (310)

(309) Scheuner in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S. 15

(310) einen umfassenden Überblick über die wichtigsten Beteiligungsformen der Verbände in der parlamentarischen Willensbildung im Ausland findet sich im Anhang zu Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S. 56-79.

weiter ausbauen und sogar die Öffentlichkeit zu diesen Sitzungen zulassen? Oder soll man die Auffassung Werner Webers (311) vertreten und jede Institutionalisierung der Verbände vermeiden und nach Möglichkeit die bereits de facto teilweise vollzogene Eingliederung der Verbände in die verfassungsmäßige Ordnung abmildern?

Es schadet sicher nicht, wenn Verbandsinteressen in den Ausschüssen unverbindlich gehört werden, um das Für und Wider eines Projekts abwägen zu können. Hier hat der Parlamentsausschuß eine ähnliche Stellung wie der unabhängige Richter im Zivilprozeß, der das Vorbringen der Parteien zur Kenntnis nimmt, um es später in einem sachlichen Urteil auszuwerten.

Ob die Verbände und ihre Interessenvertreter, die zu den Informationssitzungen der einzelnen Ausschüsse entsandt werden, beim Parlament nach dem amerikanischen Vorbild der "Federal Regulation of Lobbying Act" (312) von 1946 registriert werden und die Verbandsvertreter ihre Finanzquellen offenbaren müssen oder ob die Verbände nach Schweizer Vorbild nicht offiziell beim Parlament registriert werden, aber eine wichtige Funktion in den Expertenkommissionen (313) und bei den "Vernehmlassungen" (314) einnehmen, dürfte eine Frage der politischen und praktischen Zweckmäßigkeit sein, nicht jedoch eine grundsätzliche Problemstellung enthalten. Man kann allerdings

(311) Werner Weber in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.24/25

(312) ...any person, who by himself, or through any agent or employee or other persons in any manner whatsoever, directly or indirectly, solicits, collects, or receives money or any other thing of value to be used principally to aid or the principal purpose of which person is to aid, in the accomplishment of any of the following purposes:

- a) The passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States
- b) To influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States (sec.307).

313) Die Verwaltungsbehörde stellt i. a. einen Gesetzesentwurf her, der zunächst in den Expertenkommissionen beraten wird, die sich aus unabhängigen Sachverständigen und sachverständigen Verbandsvertretern zusammensetzen.

(314) Die Verwaltungsbehörde holt anschließend schriftl. Stellungnahmen der interessierten Verbände ein: "Vernehmlassungen"; dann erst wird ein neuer Gesetzesentwurf hergestellt, der nach Zuleitung an die Regierung zum Regierungsentwurf erhoben und dem Parlament weitergegeben wird.

der Vollständigkeit halber erwähnen, daß das Schweizer Vorbild der Abwägung aller Interessen dienlicher sein dürfte als die amerikanische Praxis; denn die Schweizer Verbände sind bereits im vorparlamentarischen Stadium an der künftigen Gesetzgebung beteiligt, während die amerikanischen "Hearings" bereits im Parlament erfolgen, wenn die politischen Fronten schon ziemlich gefestigt sind und auch die Frage des parteipolitischen Prestiges berücksichtigt werden muß.

Die deutsche parlamentarische Praxis hat die Anhörung der Verbände bisher nicht reglementiert, sondern von Fall zu Fall entschieden. Die deutsche Situation ähnelt in geringem Maße dem Schweizer Modell, da die Verbandsvertreter bereits bei der Beratung der Regierungsvorlagen in den Ministerien vorsprechen und ihre Auffassung darlegen. Eine geordnete oder gar rechtlich gesicherte Mitarbeit der Verbände ist allerdings noch nicht gewährleistet.

Es wird daher notwendig sein, die Tätigkeit der Verbände staatsrechtlich zu umreißen, um eine relativ gleichwertige Mitarbeit an der Gesetzgebung zu sichern. Es dürfte aber nicht angebracht sein, die perfektionistische amerikanische oder eine ähnliche Regelung zu übernehmen, da diese zwar eine gewisse technische Vollkommenheit bietet, aber keine grundlegende Legitimation der Verbände schafft; denn in erster Linie will man in den USA die Verbände unter eine gewisse Kontrolle bringen, während die Schweizer Methode zuerst die Berücksichtigung des Wohls der Verbandsmitglieder erstreben will.

Eine wirksame Kontrolle des Einflusses der Verbände wird sich durch Maßnahmen der Legislative nie völlig erreichen lassen. Selbst bei Verabschiedung der vollkommensten gesetzlichen Schutzbestimmungen wird der Verband immer die Möglichkeit haben, innerhalb der Privatsphäre einen Abgeordneten unter Druck zu setzen. Eine totale Registrierung und Überwachung der Verbandstätigkeit im parlamentarischen Bereich würde daher zwangsläufig zu einer gewissen Zweigleisigkeit und doppelten Moral führen; unter dem Druck der institutionellen Abwehrmaßnahmen gegen die Verbände ergäbe sich eine offizielle und eine interne Verbandsmeinung, die der Kontrolle der Öffentlichkeit noch weiter entgleiten würde.

2. Das Öffentlichkeitsprinzip in den Parlamentsausschüssen

In diesen Zusammenhang gehört auch das vielfach geforderte Öffentlichkeitsprinzip (315) bei der Anhörung der Verbände in den Parlamentsausschüssen, das eine unsachliche Beeinflussung der Abgeordneten verhindern soll. Es klingt

zwar zunächst nach letzter parlamentarisch-demokratischer Konsequenz, die Tätigkeit der Ausschüsse und der Interessenverbände in die Öffentlichkeit zu verlegen und vor allem dem Zugriff der Presse preiszugeben. Es ist aber eine natürliche Tatsache, daß der überwiegenden Mehrheit des Volkes die nötige Sachkunde fehlt, um ein bestimmtes parlamentarisches Problem ohne gezielte Propaganda zu erkennen, zu werten und sachgerecht zu lösen (316). Eine konsequente Durchführung des Öffentlichkeitsprinzips bei dem "Hearing" der Interessenvertreter in den Parlamentsausschüssen würde demnach der parlamentarischen Arbeit abträglich sein und könnte nicht zuletzt auch im Hinblick auf innen- und außenpolitische Rücksichten staatsgefährdenden Charakter annehmen. Außerdem würde der einzelne Abgeordnete noch weiter in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt und in eine immer weiter ansteigende Abhängigkeit zur öffentlichen Meinung, zur Wählerschaft und zur Publizistik geraten.

Die Verbände ihrerseits würden unter dem Eindruck der Öffentlichkeit in den Parlamentsausschüssen zwar eine sachliche Stellungnahme abgeben, die Beeinflussung der Abgeordneten würde aber - wie bisher auch - außerhalb der Beratungszimmer erfolgen. Wenn die konsequente Durchführung des Öffentlichkeitsprinzips bei Ausschusssitzungen mit Verbandsvertretern aber nicht geeignet ist, die Unabhängigkeit der Abgeordneten weiter zu festigen, bedarf es auch unter diesem Gesichtspunkt nicht seiner Einführung.

Theodor Heuss (317) hat sich bereits 1933 generell gegen das Öffentlichkeitsprinzip in der Ausschußarbeit ausgesprochen, das bereits 1925 von Freytagh-Loringhoven (318) gefordert worden war. Heuss wies in erster Linie darauf

(315) vgl. z. B. Hoogen, MdB, i. Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S.46 und die gepl. Dissertation von Moritz, Mainz 1960

(316) Das demokr. Verf.-Prinzip der "gleichen Wahl" ist zwar theoretisch begründet, aber praktisch in sich problematisch; denn die Stimmengleichheit aller wahlberechtigten Staatsbürger führt zur Nivellierung der politisch Mündigen mit den Unmündigen. Eine "gerechte" Abstufung d. Einflusses der einzelnen Wählerstimmen ließe sich aber in der Praxis nicht durchführen. Die Beibehaltung des gleichen Wahlrechts erscheint daher immer noch vertretbarer als ein nach der staatsbürgerlichen Bildung abgestuftes Mehrklassenwahlrecht, das erst recht zu Ungerechtigkeiten führen kann.

(317) Heuss, LV 47, S.136

(318) Freytagh-Loringhoven in JZ 1925/22

hin, daß die Öffentlichkeit "gerade jenen Formalismus und jene agitatorische Pointierung nach sich ziehe, deren Fehlen den Ausschuß einigermaßen auszeichne". Diese Auffassung soll noch ergänzend herangezogen werden. Wenn sich Heuss auch nur allgemein über den Parlamentsausschuß geäußert hat, so läßt sich das Problem des Öffentlichkeitsprinzips in den Ausschüssen in der heutigen Zeit nur gemeinsam mit der Problematik der Verbände lösen.

Als bisheriges Ergebnis ist daher festzuhalten, daß eine Mitarbeit der Verbände an der Arbeit der Legislative und der vorbereitenden Tätigkeit der Exekutive nicht im Rahmen eines parlamentarischen Öffentlichkeitsprinzips erfolgen müßte. Es bleibt den Verbänden unbenommen, ihre Ansicht durch die Hilfsmittel der Publizistik an die Öffentlichkeit zu bringen. Eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit ist aber nicht angebracht, da die Kontrolle durch das Parlament und seine Ausschüsse genügt. Die Ausschüsse selbst bedürfen aber keiner Kontrolle durch die Öffentlichkeit; denn die Repräsentanten des Volkes sind dem Repräsentierten rechtlich keine Rechenschaft schuldig. Hier darf an Überlegungen angeknüpft werden, die bereits Rousseau (319) zu Recht angestellt hat: "Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien." Für eine Kontrolle fehlte daher dem Volke die rechtliche Qualifikation. Moralische Gründe setzen jedoch noch kein Recht.

3. Institutionelle Anerkennung der Verbände und Fixierung ihrer staatsrechtlichen Aufgaben

Die Tätigkeit der deutschen Verbände im staatsrechtlichen Raume müßte auf zwei Säulen ruhen: der verfassungsrechtlichen Anerkennung und dem Anspruch auf parlamentarisches Gehör. Die Verwirklichung dieser beiden Prinzipien ließe eine perfektionistische Gesetzgebung, die von der amtlichen Registrierung der Verbandsvertreter bis zur Offenlegung ihrer Finanzquellen reichte, überflüssig werden.

Die Übertragung eines Gefühls der staatsrechtlichen Verantwortung schafft auch Verantwortungsbewußtsein. Man gebe den durch ihre Mitgliederzahlen,

(319) Rousseau, LV 91, III, 15 in der Übersetzung:

"Das engl. Volk glaubt, frei zu sein; es irrt sich sehr; es ist nur während der Wahl der Parlamentsmitglieder frei; sobald sie gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts."

Finanzmittel und bisheriges parlamentarisches Gewohnheitsrecht hinreichend legitimierten Verbänden (320) einen verfassungsrechtlichen Status und sie werden aus sich heraus ihre partiellen Interessen mit dem Gemeinwohl zu koordinieren versuchen, bevor sie ihre Wünsche dem Parlament vortragen. Sie werden auch letztlich den Druck auf einzelne Abgeordnete vermindern und schließlich einstellen, wenn sie einer sachlichen Berücksichtigung ihrer Anliegen im Parlament sicher sein können, das den Interessenausgleich endgültig zu vollziehen hat.

Der erste Schritt einer Reformierung des Verbandswesens im Hinblick auf die Sicherung und Mehrung der Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder bestünde demnach in einer Ergänzung des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. Während die bisherige Formulierung lautete: "Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit", erschiene es angebracht, zwischen "wirken" und "bei" den Ausdruck "neben den Verbänden" einzufügen. Die geänderte Fassung des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG erhielte damit folgenden Wortlaut: "Die Parteien wirken neben den Verbänden bei der politischen Willensbildung des Volkes mit."

Diese Neufassung des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG könnte allerdings ohne Einfügen weiterer gesetzlicher Bestimmungen zu Meinungsverschiedenheiten und Auslegungsschwierigkeiten Anlaß geben, da vielleicht in konsequenter Fortentwicklung dieser geänderten Vorschrift ein passives Wahlrecht für die Verbände abgeleitet und eine entsprechende Abänderung des Bundeswahlgesetzes (321) gefordert werden könnte; diese Konsequenz soll jedoch aus theoretischen und praktischen Erwägungen vermieden werden.

Die Problematik einer mittelbaren Beteiligung der Verbände an der Gesetzgebung des Bundes steht in einem inneren Zusammenhang zu der Frage, ob diese "Mitbestimmung" in Form eines mehr oder minder gesetzlich geregelten "Hearings" durchgeführt werden soll oder ob die Interessenverbände entweder als Träger eines passiven Wahlrechts an den Wahlen zum Bundestag teilnehmen oder in einer weiteren "Kammer" (322) vertreten sein sollen.

Kaiser (323) hat die Zweckmäßigkeit der Errichtung eines "Bundeswirtschafts-

(320) im weitesten Sinne, also gemeinnützige und per se egoistische, Religionsgesellschaften und große Firmen, ohne genaue rechtliche Abgrenzung.

(321) Bundeswahlgesetz vom 7.5.1956 (BGBl. I, S. 383)

(322) etwa in Form eines "Bundeswirtschaftsrates"

(323) Kaiser, LV 51, S. 349 ff.

rates" bereits 1956 eingehend untersucht und mit Recht den praktischen Erfolg einer solchen Institution bezweifelt. Er verweist hierzu insbesondere auf die Erfahrungen des "Vorläufigen Reichswirtschaftsrates" der Weimarer Republik, den französischen "Conseil National Economique" und den bayrischen Senat der Gegenwart, die in ihrer praktischen Tätigkeit die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt haben.

Wenn auch theoretisch die Errichtung einer dritten Kammer in der Bundesrepublik, die sich lediglich aus Interessenvertretern zusammensetzte, wünschenswert erscheinen dürfte, stieße doch die praktische Durchführung dieses Gedankens auf erhebliche Schwierigkeiten; denn die unübersehbare Vielzahl von Verbänden ließe sich bereits nur schwerlich in einer staatlichen Institution koordinieren, eine gerechte Sitzverteilung wäre aber unmöglich. An dieser Stelle darf auf die zutreffenden Ausführungen Kaisers (324) verwiesen werden.

Im übrigen erschiene auch deshalb die Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates wenig sinnvoll, weil er schon allein wegen der Unmöglichkeit einer gerechten Sitzverteilung höchstens beratende, aber keine legislativen Befugnisse ausüben könnte. Für die Institutionalisierung beratender Befugnisse bedarf es aber keiner eigenen parlamentarischen "dritten Kammer".

Eine unmittelbare passive Beteiligung der Verbände an den Wahlen zum Bundestag nach östlichem Vorbild dürfte aber auch nach der hier vertretenen modifizierten Repräsentationstheorie mit dem Wesen des Grundgesetzes unvereinbar sein. Eine Übereinstimmung könnte auch nicht durch eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes erzielt werden, sondern nur durch die totale Aufgabe des Repräsentationsgedankens auch in der schwächsten Form; denn die Interessenverbände, die sowohl ihrem Wesen nach als auch nach ihren eigenen Angaben nur für die Vertretung partieller Interessen geschaffen sind, können für sich allein betrachtet das gesamte Volk auch nicht theoretisch vertreten. Ein derart massiver Einbruch der Verbände in die Legislative ließe sich aber mit dem höherwertigen Prinzip des Gemeinwohls auch nicht vereinbaren. Verbände sollen Anregungen geben, aber nicht unmittelbar legislative Gewalt ausüben. Hier drängt sich wieder der Vergleich mit der Situation im Zivilprozeß auf: die Parteien (325) können nach frei-

(324) Kaiser, LV 51, S.351; vgl. auch Tebbert, LV 102, S.147/148, der aus denselben Gründen legislative Befugnisse einer Wirtschaftskammer ablehnt, die Übertragung beratender Funktionen aber für möglich hält.

(325) im Sinne der ZPO

em Ermessen vortragen und auf rechtlichem Gehör bestehen; die endgültige Entscheidung bleibt dem unabhängigen Richter überlassen. So wenig die Entscheidung eines Zivilprozesses von dem Stimmenverhältnis der Parteien und ihrer Streithelfer abhängen darf, so wenig dürfen die Verbände trotz aller Legitimität die Legislative selbst in ihre Hand bekommen. Eine neutrale Instanz in Form eines möglichst unabhängigen Parlaments dürfte den Interessen des deutschen Volkes gerechter werden.

Nach diesen Erwägungen, die aufzeigen sollten, wie die Verbände nicht in das Staatswesen eingegliedert werden sollten, ergibt sich als sachgerechtere Lösung dieses Problems eine Form der Meinungsäußerung und intensiven Beratung des Parlaments, die dem Schweizer Vorbild angenähert ist, ohne es allerdings völlig zu übernehmen.

Es erscheint daher zweckmäßig, zunächst in einem Art. 21 a GG die Versagung des passiven Wahlrechts für die Verbände auch im Hinblick auf die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 2 GG ausdrücklich festzulegen, ihnen aber gleichzeitig einen "Anspruch auf rechtliches (parlamentarisches) Gehör einzuräumen.

Für Art. 21 a GG ergäbe sich daher folgende Fassung:

Art. 21 a GG:

- "(1) Den Verbänden steht kein Recht auf Einreichung von Wahlvorschlägen zu. Sie haben jedoch Anspruch auf Anhörung im Bundestag und seinen Ausschüssen.
- (2) Die Träger der Gesetzesinitiative sollen vor Einreichung eines Gesetzentwurfes beim Bundestag die Verbände hören, deren Interessen berührt werden.
- (3) Die Verbände fördern das Wohl ihrer Mitglieder unter Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit."

In der Praxis dürfte wohl trotz der vorsichtigen Formulierung des vorgeschlagenen Art. 21 a GG ("sollen") die Verbände bei den Vorberatungen der Gesetzesinitiatoren herangezogen werden, zumal dies bereits jetzt ohne diese Bestimmung weitgehend geschieht (Annäherung an das Schweizer Vorbild). Spätestens bei den Ausschlußberatungen des Parlaments muß aber den betroffenen Interessenverbänden ein verfassungsrechtlich verankerter Anspruch auf rechtliches Gehör gegeben werden. Da sich in vielen Fragen Interessengegensätze gegenüberstehen, dürfte es der sachlichen Unterrichtung der Parlaments-

mitglieder dienlich sein, die gegensätzlichen Auffassungen unmittelbar gegeneinander abwägen, in einer Aussprache neue Gesichtspunkte erfahren und sich ein eigenes verbandsneutrales Werturteil bilden zu können.

Die Verbände könnten zwar ihre Auffassung auch durch Einschaltung der Publizistik kundtun. Sie wissen dann aber nicht, ob diese Stellungnahmen den Abgeordneten im einzelnen bekannt werden und wie sie sich zu den Ansichten der Interessengruppen verhalten. Zudem hätten mehr oder minder unverbindliche Äußerungen in der Presse eine geringere staatspolitische Bedeutung als die Anhörung im Parlament.

Eine persönliche Aussprache im kleinen Kreis eines Fachausschusses des Bundestages unter weitgehender Ausschaltung der Öffentlichkeit kann hier nur förderlich sein. Wenn aber die Interessengruppen spätestens bei den Ausschlußberatungen (amerikanisches Vorbild) Anspruch auf rechtliches Gehör haben, wird es für sie ständig weniger notwendig, die einzelnen Abgeordneten in privaten Gesprächen zu beeinflussen. Es wurde bereits hervorgehoben, daß sich die Einflüsse der Verbände auf die Abgeordneten durch unmittelbare Gegenmaßnahmen des Gesetzgebers nur schwerlich verhindern ließen. Wenn man aber den Verbänden eine staatsrechtliche Verantwortung überträgt (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG n.F.) und ihnen gleichzeitig das Recht auf Anhörung verfassungsrechtlich garantiert, wird die Abhängigkeit der Parlamentsmitglieder hinsichtlich der Einwirkungen durch einseitige Verbandsinteressen aus einer geänderten Einstellung der Verbände zum Staat heraus weitgehend gemildert.

Durch direkte Gegenmaßnahmen der Legislative läßt sich der Schmuggel nicht wirksam unterbinden. Durch Aufhebung der Zölle wird er schlagartig aufhören. Durch eine verfassungsrechtliche Anerkennung der Interessenverbände wird ihnen das Gefühl der Illegalität (trotz faktischer Legitimation) genommen und eine staatsrechtliche Verantwortung aufgebürdet, die sie hemmt, einen unerlaubten oder sittenwidrigen Druck auf einzelne Abgeordnete auszuüben. Der Programmsatz des vorgeschlagenen Art. 21 a Abs. 3 GG ergänzt die Verantwortung der Verbände, die sich bereits aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG n.F. ergibt.

Eine solche gesetzliche Regelung, die den Verbänden nicht das Gefühl der Isolation und Unterdrückung gibt, dürfte eher dazu beitragen, die Unabhängigkeit der Abgeordneten gegenüber den Verbänden zu sichern, als eine Übernahme der amerikanischen Regelungen (326), die die Verbände zwangsläufig in eine innere Abwehrstellung zum Staat bringt und den Gruppenegois-

mus noch weiter fortentwickelt. Eine verantwortungsvolle Mitarbeit innerhalb des Staatswesens ohne allzu umfangreiche gesetzliche Regeln, aber mit der offiziellen Anerkennung der Interessengruppen durch den Staat, dürfte der Unabhängigkeit der Abgeordneten dienlicher sein.

Die deutsche Situation ist allerdings nicht auf die Einführung der Möglichkeit einer Volksabstimmung nach Schweizer Vorbild (327) angewiesen, um den in den Ausschlußberatungen unterlegenen Verbänden noch eine weitere Möglichkeit zu geben, ihre Auffassung durchzusetzen. Wegen der unterschiedlichen Mitgliederzahlen einzelner Verbände in der Bundesrepublik und der Verschiedenartigkeit ihres Ansehens in der Öffentlichkeit wäre dies auch ein zweischneidiges Unterfangen.

In Westdeutschland liegen die Ausgangspunkte darüber hinaus auf einer anderen Ebene. Während in der Schweiz den Verbänden eine Möglichkeit der Beteiligung an der Gesetzgebung eingeräumt werden sollte, soll in der Bundesrepublik die oft allzu intensive Beteiligung der Verbände eingeschränkt und in geordnete Bahnen gelenkt werden. Man sollte zwar einen "Anspruch auf verfassungsrechtliches Gehör" statuieren, hiermit aber in erster Linie die unsachliche Beeinflussung der Abgeordneten unterbinden. Für die weitgehenden Konsequenzen der Zulassung von Volksabstimmungen, die durch die Verbände erzwungen werden können, liegt demnach in dem Herrschaftsbereich des Bonner Grundgesetzes kein Bedürfnis vor.

Die gegenwärtige Situation in der Bundesrepublik verlangt daher auch de jure die Anerkennung der Verbände und mit dieser Integrierung der Interessengruppen in den verfassungsmäßigen Aufbau des Staates auch die Legalisierung ihrer Interessenvertretungen. Gleichzeitig muß aber diesen Interessengruppen staatspolitische Verantwortung durch eine Ergänzung des Grundgesetzes übertragen werden, um durch die Einbeziehung der Verbände in die staatsrechtliche Ordnung den unerwünschten Druck und die verfassungsrechtlich bisher zumindest mißbilligte Beeinflussung der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten zu mildern, die Verbände zu verantwortungsbewußten Gliedern der staatlichen Ordnung zu erziehen und innerhalb dieser Ordnung aber die denkbar größte Freiheit zu belassen.

Eine Verleihung von Anerkennung und Rechten, die Überlassung einer gewis-

(326) wie sie z. B. v. Stolz in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S. 32, gefordert wird

(327) Huber in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S. 43 f.

sen Ermessensfreiheit und die Belastung mit staatsrechtlicher Verantwortung gegenüber Volk und Staat dürften geeigneter sein, die Bedrohung der Parlamentsmitglieder durch die Verbandsmacht zu vermindern und schließlich weitgehend zu beseitigen, als Verbote, die letztlich an der Verfassungswirklichkeit scheitern müssen. Verbote und perfektionistische Reglementierung sind für deutsche Verhältnisse nicht nur in sich zur Wirkungslosigkeit verurteilt und drängen zu illegalem Handeln, sondern würden auch nur unaufhörlich Konsequenzen beseitigen wollen, ohne die Ursachen auszuschalten. Dies würde aber letztlich nur eine wenig zweckmäßige Sisyphusarbeit darstellen. Man kann nicht dauerhaft die Folgen eines Dammbrechens beseitigen, indem man immer wieder das Wasser wegschöpft, sondern muß durch Ausbesserung der Staumauer die Ursache abstellen.

Wenn man daher die Verbände zu konstruktiver Mitarbeit am Staatswesen gewinnen will, muß man bereits so auf ihre Willensbildung einwirken, daß sie aus eigener Überzeugung und Entscheidungsfreiheit ihre Verbandsmacht in die staatliche Ordnung eingliedern und trotz der Vertretung bestimmter Einzel- oder Gruppeninteressen das Wohl des gesamten Volkes berücksichtigen.

Die Abgeordneten sind aufgerufen, als Wahrer ihrer Unabhängigkeit die nötigen Maßnahmen zu treffen, die nach einer weitgehenden Ausschaltung des Fraktionszwangs auch den unzulässigen Druck durch Interessenverbände verhindern können. Die Erkenntnisse und Vorschläge dieser Untersuchung könnten hierbei als Diskussionsbeitrag dienen.

4. Einführung einer Bestrafung der Abgeordnetenbestechung ?

Bei der Beurteilung des Problems, wie die teilweise gefährliche Beeinflussung der Abgeordneten durch parlamentsfremde Machtgruppen gemildert werden könnte, stößt man auf die prima facie eigenartige Tatsache, daß es innerhalb des Strafgesetzbuches keinen Tatbestand der Abgeordnetenbestechung gibt.

Man muß hier allerdings die Untersuchung für den Tatbestand der aktiven und passiven Bestechung getrennt durchführen, da für beide Fälle andere Voraussetzungen vorliegen.

Gegen eine Strafbarkeit der passiven Bestechung in jeder Form hat sich vor allem der verstorbene Bundestagsabgeordnete Ehlers eingesetzt (328). Er hat

(328) Ehlers, LV 20, S.20

mit Recht darauf hingewiesen, daß es vielleicht eher erträglich sei, einen von der Allgemeinheit gemiedenen Abgeordneten bis zur Neuwahl im Bundestag zu dulden, als auch nur eine entfernte Möglichkeit zu schaffen, daß jemand ein Parlament aus politischen Gründen säubern könnte. Insoweit dürfte sich die Einführung des Tatbestandes der passiven Bestechung für Abgeordnete nicht empfehlen. Es wäre auch problematisch, ob außer einer Bestimmung, die analog § 331 StGB (329) aufgebaut sein müßte, noch die Einführung einer Strafvorschrift möglich wäre, die sich weitgehend mit den Voraussetzungen der schweren passiven Bestechung des § 332 StGB (330) decken würde; denn welche "Amtspflichten" hat der Abgeordnete? Der Abgeordnete ist niemandem Rechenschaft schuldig; er hat somit auch keine rechtlichen Pflichten. Er könnte sich aus freiem Willen jeder Beeinflussung fügen; denn wenn sein freier Wille die Beeinflussung bejaht, ist die "aufgezwungene" Entscheidung weitgehend mit der eigenen - nämlich sich beeinflussen zu lassen - identisch. Es hätte auch keinen Sinn, dem Abgeordneten zu verbieten, sich einer Beeinflussung von dritter Seite zu unterwerfen, da eine solche Bestimmung in der Praxis wirkungslos bleiben müßte; dem Abgeordneten sollen vielmehr die Beeinflussungsversuche ferngehalten werden.

Die Einführung eines strafbaren Tatbestandes der schweren passiven Bestechung wäre demnach bereits in sich problematisch; eine Strafbarkeit der einfachen passiven Bestechung für Abgeordnete empfiehlt sich jedoch nicht aus den oben zitierten Gründen. Insoweit muß der Einführung eines strafbaren Tatbestands der passiven Bestechung für Abgeordnete mit Ehlers widersprochen werden.

Anders könnte es sich dagegen mit der aktiven Abgeordnetenbestechung verhalten. Aber auch hier muß man bedenken, daß eine Strafvorschrift,

(329) § 331 StGB:

"Ein Beamter, welcher für eine in sein Amt einschlagende, an sich nicht pflichtwidrige Handlung Geschenke oder andere Vorteile annimmt, fordert oder sich versprechen läßt, wird mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft."

(330) § 332 StGB:

"Ein Beamter, welcher für eine Handlung, die eine Verletzung einer Amts- oder Dienstpflicht enthält, Geschenke oder andere Vorteile annimmt, fordert oder sich versprechen läßt, wird wegen Bestechung mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren bestraft. Sind mildernde Umstände vorhanden, so tritt Gefängnisstrafe ein."

die analog § 333 StGB (331) aufgebaut wäre, nicht denkbar ist; denn § 333 StGB entspricht der schweren passiven Bestechung des § 332 StGB. Da aber eine schwere passive Abgeordnetenbestechung begrifflich nicht denkbar ist, entfällt auch die Möglichkeit der Einführung einer (schweren) aktiven Abgeordnetenbestechung analog § 333 StGB.

Es bleibt demnach nur die Erwägung anzustellen, ob man zum Schutz der Abgeordneten eine Strafvorschrift der aktiven Abgeordnetenbestechung einführen sollte, der das Gegenstück zur einfachen passiven Bestechung des § 331 StGB wäre. Hier muß man aber bedenken, daß der Gesetzgeber es noch nicht für notwendig erachtet hat, für die unübersehbare Vielzahl von Möglichkeiten, die als einfache aktive Bestechungsversuche - entsprechend § 331 StGB - an die Beamten herangetragen werden, Strafvorschriften zu erlassen. Warum sollte er dann zum Schutz eines kleinen Personenkreises in eigener Sache Strafbestimmungen erlassen, wenn trotz der Schutzbedürftigkeit der Masse der Beamten die einfache aktive Bestechung bisher auch gegenüber Beamten nicht strafbar ist? Verdient nicht die Vielzahl der Beamten eher einen strafrechtlichen Schutz als die Minderheit der Abgeordneten? Kann sich nicht der einzelne Abgeordnete ungleich weniger gegen Bestechungsversuche nachhaltig zur Wehr setzen - insbesondere in subalternen Positionen - als der Bundestagsabgeordnete, dem alle staatlichen Einrichtungen und zumindest die Parteipresse zur Verfügung stehen? Zudem kämen als potentielle Täter innerhalb der deutschen Gerichtsbarkeit überwiegend Interessenvertreter in Frage, deren Beeinflussungsversuche bereits durch die oben zu Ziff.3 vorgeschlagene Regelung in rechtlich einwandfreie Bahnen gelenkt werden sollen.

Trotz der Forderung, die Unabhängigkeit der Abgeordneten weiter zu festigen, wird demnach die Einführung eines Straftatbestandes der einfachen und schweren passiven und der (schweren) aktiven Abgeordnetenbestechung rechtlich nicht möglich und die einfache aktive Abgeordnetenbestechung tatsächlich nicht notwendig sein. Insoweit wird auch der Forderung von Dreher (332), innerhalb des Ausführungsgesetzes zu Art.38 GG a.F. die Abgeordnetenbestechung unter Strafe zu stellen, die materielle Grundlage entzogen.

(331) § 333 StGB:

"Wer einem Beamten oder einem Mitgliede der bewaffneten Macht Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, um ihn zu einer Handlung, die eine Verletzung seiner Amts- oder Dienstpflicht enthält, zu bestimmen, wird wegen Bestechung mit Gefängnis bestraft, auch kann auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt werden."

(332) Dreher in NJW 1950/664

IV. Unabhängigkeit der Parteien, Fraktionen und Abgeordneten nach außen durch staatliche Finanzierung der politischen Parteien?

Als weitere Konsequenz aus der Ablehnung einer perfektionistischen Reglementierung der Verbände ergibt sich die Forderung, die wirtschaftliche Situation der politischen Parteien so zu verbessern, daß ihre Abgeordneten sich auch nicht im Hinblick auf die finanzielle Unterstützung ihrer Parteikassen veranlaßt sehen müssen, den Forderungen der Verbände vorbehaltlos nachzugeben. Bei diesen Überlegungen steht der Ausdruck "Verbände" gleichzeitig stellvertretend für alle Machtträger, die über finanzielle Zuwendungen an die Parteikassen Abhängigkeiten schaffen wollen. Hierbei ist es unerheblich, ob die Parteien auf Grund solcher Spenden ihre eigenen Abgeordneten beeinflussen oder ob die Abgeordneten unter dem Eindruck einer Spende an ihre Partei aus sich heraus glauben, zugunsten einzelner Verbände auch gegen das Allgemeinwohl tätig werden zu müssen.

Bereits auf dem 38. Deutschen Juristentag in Frankfurt am Main (333) wurde zur Lösung dieser Problematik die staatliche Finanzierung der Parteien besprochen und - in vorsichtiger Form - auch von Leibholz (334) positiv beurteilt und von Grewe (335) befürwortet.

Die Gegner der Staatsfinanzierung (336) führen außer psychologischen Momenten, die sich auf die öffentliche Meinung und die hiervon nicht sehr verschiedene Wählerschaft beziehen, die Mutmaßung an, die staatlichen Zuwendungen würden die privaten Spenden nicht ausschließen, da für die Notwendigkeit der Annahme wirtschaftlicher Vorteile nach oben keine Grenze gesetzt sei und niemand trotz finanzieller Sicherstellung auf zusätzliche mühelose Einnahmequellen verzichte.

(333) am 15.9.1950

(334) Leibholz in LV 68, S. C 25/26

(335) Grewe, ebda., S. C 50/51; a. M. van Almsick, ebda., S. C 62

(336) vgl. auch den ausführlichen Aufsatz von Böhm in "Wort und Wahrheit", Nr. 1/1955, S. 4 ff., der sich gegen die staatliche Subventionierung wendet, da er irrtümlicherweise glaubt, die Staatsfinanzierung würde mit dem Verbot der Annahme von Privatspenden gekoppelt; ferner Dechamps in FAZ Nr. 198/1958 v. 28.8.1958, der wohl nicht gebührend berücksichtigt, daß die Festsetzung der Höhe der Subventionen und deren quotale Verteilung an die einzelnen politischen Parteien Sache des Parlaments und nicht der Exekutive ist.

Dieser Auffassung ist zwar in ihren Grundzügen zuzustimmen, nur müßte eine andere Schlußfolgerung gezogen werden: Wenn den politischen Parteien eine sichere finanzielle Grundlage aus Mitteln des Staatshaushalts zugebilligt wird, kann zwar die Annahme privater Spenden trotz Offenlegung der Finanzquellen nicht völlig verhindert werden; die Parteien sind dann aber auf diese privaten Zuwendungen nicht mehr angewiesen und daher auch von den Spendern nicht mehr wirtschaftlich abhängig. Wenn die Wünsche der Interessengruppen in bestimmten Fällen nicht auf der allgemeinen Parteilinie liegen, kann die jeweilige Partei das Ansinnen der betreffenden Verbände zurückweisen; denn es bestünden zwar weiterhin lockere finanzielle Beziehungen zwischen Partei und Interessenverband, aber keine wirtschaftlichen Abhängigkeiten.

Bei der Debatte über den Regierungsentwurf eines Parteiengesetzes im Bundesrat am 23.10.1959 (337) ergab sich die Tatsache, daß sich Vertreter von Bundesländern, die von SPD-Mehrheiten regiert werden (338), für eine staatliche Parteienfinanzierung unter gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle der Parteifinancen einsetzten. Dies mag allerdings weniger aus dem Aspekt einer besonderen Verfassungstreue zu Art.21 Abs.1 Satz 4 und Abs.3 GG geschehen sein als vielmehr aus der Tatsache, daß die SPD nach ihrer gesamten politischen Struktur für finanzielle Zuwendungen von einflußreichen Wirtschaftsverbänden zumindest auf Bundesebene ausscheidet und daher trotz relativ hohen Eigenvermögens staatliche Zuwendungen als willkommenen Aktivposten in ihrer Bilanz sehen würde. Dieser Eindruck wird durch die Äußerung des Vorsitzenden der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen allerdings etwas gemildert, der zwar die Notwendigkeit einer staatlichen Subvention der SPD verneinte, aber zur Wahrung der Unabhängigkeit aller Parteien begrüßte.

Mittlerweile hat der Niedersächsische Landtag als erstes Länderparlament der Bundesrepublik mit den Stimmen der SPD-FDP-BHE-Regierungskoalition die Subventionierung der im Landtag vertretenen fünf Parteien (339) beschlossen und für das Rechnungsjahr 1960 einen Betrag von DM 500.000,- bereitgestellt (340). Nach dem Vorbild Niedersachsens hat dann auch Nordrhein-

(337) vgl. FAZ, Nr.247/1959 vom 24.10.1959

(338) hier: Hessen

(339) SPD, CDU, FDP, DP und BHE

(340) vgl. FAZ, Nr.53/1960 vom 3.3.1960

Westfalen mit Billigung aller drei Fraktionen (341) im Landeshaushaltsplan 1960 für die "politische Bildungsarbeit" über die Fraktionen einen Betrag von DM 1.000.000,- zur Verfügung gestellt, der nach der Stärke der einzelnen Fraktionen verteilt wird (342). Die nicht im Landtag vertretenen Parteien erhalten keinen Zuschuß.

Es bleibt zu hoffen, daß sich auch die Mehrheit des Deutschen Bundestags trotz anfänglicher Bedenken (343) zu einer staatlichen Finanzierung der Parteien entschließen wird. Die Öffentlichkeit kann nicht die Annahme privater Spenden mißbilligen, andererseits trotz überwiegender Ablehnung einer aktiven Parteibürgerschaft mit Entrichtung eines angemessenen Beitrags die Gewährung einer staatlichen Subventionierung aus Steuermitteln ablehnen. Wenn den Parteien durch die Verfassung das Monopol für das passive Wahlrecht auferlegt wird, muß ihnen wegen des demokratischen Systems der Chancengleichheit die Finanzierung dieser staatspolitischen Notwendigkeit gleichermaßen ermöglicht werden. Schließlich ist zu bedenken, daß für die staatsbürgerliche Bildung an zahlreiche Organisationen finanzielle Mittel gegeben werden; die politischen Parteien müssen daher als in der Verfassung besonders exponierte Träger der politischen Willensbildung ebenfalls hieran beteiligt sein.

Die Gefahr einer Abhängigkeit der Parteien und somit mittelbar der Abgeordneten bei konsequenter Durchführung der Staatsfinanzierung besteht nicht. Finanzielle Abhängigkeiten gegenüber privaten Geldgebern sind i. a. nur aus der Furcht denkbar, die Spenden könnten eingestellt werden. Die staatliche Finanzierung der Parteien liegt aber innerhalb des Machtbereichs der Abgeordneten: Der Bundestag beschließt über Art, Höhe und Zweck der staatlichen Parteisubventionen. Die Exekutive hat aber keine rechtliche Möglichkeit, den Parteien von der Legislative genehmigte Gelder vorzuenthalten und hierdurch Einfluß auf die Politik der Parteien und des Parlaments zu gewinnen.

Die beiden großen Parteien CDU und SPD sind - zumindest unter Beibehaltung bisheriger finanzieller Abhängigkeiten - nicht darauf angewiesen, staatliche Finanzierungshilfe zu beanspruchen. Durch die Parteisubvention soll aber der soziologisch-politische Tatbestand der finanziellen Abhängigkeit beseitigt und außerdem die Chancengleichheit und echte Wettbewerbsmög-

(341) CDU, SPD und FDP

(342) CDU: 464.000,-; SPD: 383.500,-; FDP: 152.500,-

(343) vgl. FAZ, Nr.43/1960 vom 20.2.1960 u. Nr.45/1960 vom 23.2.1960

lichkeit der kleineren im Bundestag vertretenen Parteien hergestellt werden.

Ein anderes Problem enthält lediglich die Frage, ob nach dem Vorbild des Regierungsentwurfs (344) die Herkunft der übrigen Finanzmittel nur pauschal oder nach dem Änderungsantrag der SPD unter genauer Bezeichnung des Spenders öffentlich darzulegen ist. Im Hinblick auf die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten kommt dieser Frage zwar nur untergeordnete Bedeutung zu; der Vollständigkeit halber sollen jedoch einige Grundsätze herausgestellt werden.

Das Postulat des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG hat nicht den Zweck, die absolute Höhe der Privatpenden an eine politische Partei der Öffentlichkeit zugänglich zu machen; denn von einer bestimmten Größenordnung an ist die Höhe der einer Partei zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für deren demokratische Funktionen und die Wahrung ihrer Unabhängigkeit von minderer Bedeutung. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, der verfassungsgeschichtlich ohne Vorbild ist, will vielmehr eingedenk der Finanzierung einzelner Parteien in der Weimarer Republik (345) die Spender nennen, da sich für die demokratische und unabhängige Arbeit von Partei und Abgeordneten gewichtige Rückschlüsse von der Person des Spenders auf die unterstützte Partei ziehen lassen. Insoweit dürfte im Ergebnis der Ansicht vieler Abgeordneter der SPD zuzustimmen sein.

Selbst der Hinweis auf das Recht der freien Meinungsäußerung nach Art. 5 GG (346) hindert nicht die exakte Erfüllung des Verfassungsauftrags nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 3 GG; denn es ist niemand gezwungen, eine politische Partei finanziell zu unterstützen; wer es aber trotzdem unternimmt, soll auch zu seiner Überzeugung stehen. Anonymität ist der Feind der Verantwortung und schadet dem demokratischen Staatsbewußtsein (347).

Auch dem Hinweis der Bundesregierung, abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken sei es auch technisch unmöglich, die Geldgeber der Parteien zu nennen, da in diesem Falle jährlich Millionen von Namen zu veröffentlichen seien, kann nicht gefolgt werden. Niemand interessiert sich für die Namen der Parteimitglieder, die ihren Beitrag gezahlt haben; hier genügte die Angabe der Zahl der Parteimitglieder und die Summe der gezahlten Beiträge. Weiter dürfte sich kaum jemand für Bagatellspenden interessieren, die pro

(344) abgedruckt im Anhang E, Taf. 21, S. XLII - II

(345) NSDAP und KPD

(346) seitens der Bundesregierung in der Begründung ihres Entwurfs

(347) vgl. "Dokumente der Zeit" in FAZ Nr. 52/1960 v. 2.3.1960

Jahr und Geldgeber unter einer gewissen Grenze, etwa DM 200,- bis 300,-, liegen. Für diese Fälle würde - ähnlich § 23 des Regierungsentwurfs (348) - eine pauschale öffentliche Rechenschaftslegung der Parteien genügen.

Für die Öffentlichkeit wäre es aber wichtig, die Privatleute, Firmen und Organisationen kennenzulernen, die eine oder mehrere Parteien über den Rahmen dieser Bagatellgrenzen hinaus finanziell unterstützen. Diese relativ geringe Zahl von Geldgebern dürfte aber keine technischen Schwierigkeiten bereiten, die einer Veröffentlichung ihrer Namen entgegenstünden. Hiermit dürfte auch die Ansicht Sternbergers (349) widerlegt sein, der zwar die Mängel des Entwurfs zu einem Parteiengesetz erkennt, eine bessere Regelung aber praktisch nicht für durchführbar hält.

Die oben vorgeschlagene Regelung verstieße auch nicht gegen das Gleichheitsprinzip des Art.3 GG; denn die namentlich anzuführenden Spender könnten nicht "Gleichstellung" mit der Anonymität der übrigen Spender verlangen, die unter die Bagatellgrenze fielen, sondern allenfalls deren Benennung. Die Offenlegung der Parteifinanzen soll nach Art.21 Abs.1 Satz 4 GG Sinn des Parteiengesetzes sein, nicht die Möglichkeit der Einführung eines anonymen Sammelbegriffs, der eine Umgehung des Verfassungsauftrages erlaubte.

Außerdem gibt es ähnliche Beispiele auch vor allem im Steuerrecht. Hier wäre eine strengere Anwendung des Gleichheitsprinzips eher angebracht, indem man die untere Grenze für die Steuerpflicht, die z. Zt. in Steuerklasse 1 bei DM 242,49 liegt, aufhobe und jeden Staatsbürger mit einem Einkommen - und sei es auch nur mit einer monatlichen Steuer von DM 1,- - zur finanziellen Erhaltung seines Staates heranzöge, der ihn durch zahlreiche soziale Einrichtungen unterstützt. Nur durch finanzielle Selbstbeteiligung kann das Staatsbewußtsein erhalten werden.

Im übrigen hat nicht der Spender wirtschaftlicher Zuwendungen an eine politische Partei, sondern die Öffentlichkeit, repräsentiert durch die Legislative, einen institutionellen Anspruch: die Namen der Geldgeber einer Partei zu erfahren. Auf die Ausübung dieses Anspruchs kann daher der Berechtigte - die Legislative - insoweit verzichten, als kein öffentliches Interesse besteht. Die Feststellung der Identität der zahlreichen kleinen Geldgeber ist jedoch für die Öffentlichkeit ohne besonderes Interesse, da eine breit angelegte Schicht von - je für sich betrachtet - unbedeutenden Spendern keinen nen-

(348) vgl. Anhang E, Taf.21, S.XLVI

(349) Sternberger in FAZ Nr.252/1959 v. 30.10.1959, LV 84

nenswerten Einfluß auf die Partei und deren Abgeordnete ausüben kann. Es ist auch nicht zu befürchten, daß die Verbände über Mittelsmänner jeweils in Teilbeträge aufgeteilte Gesamtsummen unter Umgehung des oben vorgeschlagenen Modus der Offenlegungspflicht an politische Parteien geben könnten; denn dies wäre ein mühseliges Unterfangen, das zudem auf die Dauer nicht verborgen bleiben könnte.

Da Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nur die Herkunft der Parteifinancen einer Kontrolle unterwirft, sind den Parteien weder in der Auswahl der Geldgeber noch in Art und Höhe ihrer Ausgaben einschränkende Vorschriften gesetzt. Der Vorschlag der SPD, die Ausgaben der politischen Parteien für bestimmte Zwecke nach englischem Vorbild an gewisse Höchstsätze zu binden, dürfte zwar prima facie geeignet sein, den Finanzbedarf der Parteien zu verringern und ihre Subventionsbedürftigkeit in engen Grenzen zu halten. Trotzdem ist dieser Plan fähig, die Chancengleichheit wieder auszuschalten und diejenigen Parteien, die bereits einen gewissen Höchststand erreicht haben, zu begünstigen und die Entwicklung kleinerer Parteien zu hemmen. Eine große Partei braucht zur Erhaltung ihrer politischen Position und zur Wahrung der Unabhängigkeit ihrer Abgeordneten nach außen nicht dieselben finanziellen Mittel wie eine unbedeutende Partei, die mit einer großen Partei konkurrieren will.

Es bleibt zu hoffen, daß trotz des Widerstandes der öffentlichen Meinung die Staatsfinanzierung Wirklichkeit wird. Die Polemiken mit den "Steuergeldern des Staatsbürgers" dürften hier nicht angebracht sein; denn die Parteien sind weder Interessengruppen noch Selbstzweck, sondern staatspolitisch notwendige und verfassungsrechtlich sanktionierte Vereinigungen, die durch monopolisierte Ausübung des passiven Wahlrechts das Staatsorgan der Legislative bilden helfen. Es hieße die Parteien überfordern, wollte man sie bei der Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßig übertragenen Rechte und Pflichten mit ihren finanziellen Nöten allein lassen und hierdurch diese selbst und ihre Parlamentsmitglieder dem Zugriff der finanziell überlegenen Interessenverbände aussetzen; denn die Tätigkeit der Abgeordneten muß in ihrer Doppelfunktion als Mitglieder der unabhängigen Legislative und der eigenen politischen Partei begriffen werden.

Auch der vielfach erhobene Einwand (350), man könne dem Steuerzahler

(350) vgl. statt vieler Meldungen in der Tagespresse aus dem Jahre 1960:
FAZ Nr. 77/1960 v. 31.3.1960

nicht zumuten, durch sein Steueraufkommen gleichzeitig auch die Unabhängigkeit der gegnerischen Parteien und ihrer Mitglieder in der Legislative zu unterstützen, ist nicht berechtigt.

Zunächst finanziert der Steuerzahler sogar Regierungen, die er nicht gewählt hat, die aber trotz Besetzung mit Angehörigen einer anderen politischen Partei zur Staatserhaltung notwendig sind. Warum soll er dann nicht auch wenigstens die im Parlament vertretenen Parteien in ihrer Gesamtheit finanzieren, zumal jeder einzelne Abgeordnete jeder politischen Partei auch noch der hier vertretenen modifizierten Repräsentationstheorie zumindest das gesamte Staatsvolk vertreten kann.

Jede demokratische Partei, auch die gegnerische, ist als Regulativ- und Kontrollorgan von staatspolitischer Bedeutung für die Demokratie. Außerdem kann man auch schwerlich den Parteien das Abgeordnetenmonopol aufbürden und gleichzeitig finanziell fast zwangsläufig dem Einflußbereich der Interessengruppen unterstellen. Im übrigen finanziert auch der politische Gegner die Partei, der man selbst nahesteht.

Würde sich jeder Deutsche entschließen, im Bewußtsein seiner staatsbürgerlichen Verantwortung gegenüber dem Staat einer politischen Partei beizutreten, dort nach seinen Kräften aktiv am Aufbau des Staates mitarbeiten und die wenigen politisch tätigen Parteibürger unter Übernahme von Verantwortung zu entlasten suchen, bräuchte manche Konsequenz nicht gezogen zu werden. Staatsfinanzierung ist zu einem erheblichen Teile die Folge mangelnder Mitgliedsbeiträge der Parteien. Eine Massenorganisation wie der DGB mit seinen 6.331.000 Mitgliedern hätte keine Staatsfinanzierung nötig. Im Grunde genommen ist daher das mangelnde staatsbürgerliche Interesse der Masse des deutschen Volkes eine der wichtigsten Ursachen für die Konsequenz der staatlichen Subventionierung der politischen Parteien.

Es bliebe aber zu hoffen, daß durch den Einsatz dieser Staatsmittel den Parteien nicht nur neue Wähler, sondern auch weitere Mitglieder zugeführt werden, damit das Institut der staatlichen Subventionierung der politischen Parteien eine nur vorübergehende Maßnahme bleiben könnte.

Es wäre daher zu wünschen, daß das künftige Parteiengesetz im Interesse der Unabhängigkeit der Parteien und damit auch der Abgeordneten gegenüber unsachlichen Beeinflussungsversuchen von außen die staatliche Finanzierung der im Bundestag vertretenen Parteien (351) statuieren, den Verteilungsschlüssel der Zuwendungen nach der Zahl der Abgeordneten der einzelnen Parteien im Bundestag festlegen und die öffentliche Rechenschaftslegung für private Spen-

den an Parteien von mehr als DM 200,- bis 300,- (351a) pro Jahr und Spender einführen würde.

Man sollte allerdings nicht der Anregung Eschenburgs (351b) folgen, nach dem Modell der Kirchensteuer (351c) von den Wählern eine Parteisteuer zu erheben; denn - abgesehen von optischen Nachteilen - muß man bedenken, daß eine solche Sondersteuer - in absoluten Zahlen ausgedrückt - für die Masse der Steuerpflichtigen einen relativ geringen Tarif haben müßte. Andererseits wäre aber seitens der Finanzverwaltung ein erheblicher Verwaltungsaufwand zu bestreiten, der einen großen Teil der eingehenden Sondersteuerbeträge wieder aufzehren würde. Die Finanzämter müßten die Sondersteuer bei jeder Veranlagung errechnen und festsetzen, sich um Stundungen und Beitreibungen kümmern, den zusätzlichen Publikumsverkehr bewältigen, diese Parteisteuer bei Betriebsprüfungen mitprüfen, Steuerfahndung und Strafsachenstellen mit der Überwachung und Bestrafung der Steuerpflichtigen wegen etwaiger hinterzogener Beträge betrauen, Kontrollmitteilungen für steuerliche Zwecke fertigen und auch hinsichtlich der nicht zu veranlagenden Steuerpflichtigen - der normalen Lohnempfänger - die Parteisteuer beiziehen. Für letzteren Personenkreis käme außerdem eine erhebliche finanzielle Belastung der Wirtschaft und Industrie hinzu, da die Lohnbüros der Firmen für die Lohnsteuerpflichtigen die Parteisteuer errechnen, einbehalten und an das Finanzamt abführen müßten.

Diese finanzielle und zeitliche Belastung würde sich auch nicht erheblich vermindern, wenn die Parteisteuer keine Zusatzsteuer würde, sondern eine auf die Einkommen- bzw. Lohnsteuer anrechenbare Abzugssteuer, die wiederum den seitens der Steuerpflichtigen zu benennenden Parteien zufließen würde. Das technische Verfahren wäre im Prinzip das gleiche. Außerdem hätten beide Verfahren den wesentlichen Mangel, daß dem Finanzamt durch die Benennung der zu berücksichtigenden Partei seitens der Steuerbürger offenbart würde, mit welcher Partei sie sympathisieren. Hieraus ließen sich

(351) dies wäre notwendig, um einer Vielzahl von Parteigründungen vorzubeugen, die im Hinblick auf die staatliche Finanzierung vorgenommen werden könnten.

(351a) Dübber, LV 18a, S. 58, fordert in Übereinstimmung mit Hessen eine Grenze von 5.000,- DM

(351b) Eschenburg, LV 24a, S. 40 ff.; Dübber, LV 18a, S. 76

(351c) in Form eines prozentualen Zu- (bzw. Ab-) schlags zur Einkommen- oder Lohnsteuer unter Angabe des Adressaten

aber wieder Rückschlüsse ziehen, welche Partei der betreffende Steuerzahler voraussichtlich wählen wird und würde demnach dem Grunde nach eine vermeidbare Verletzung des Grundsatzes der geheimen Wahl bedeuten. Es ist daher praktischer und billiger, die zur Parteienfinanzierung erforderlichen Mittel im ordentlichen Staatshaushalt bereitzustellen und notfalls die entsprechenden Steuertarife zu erhöhen. Man müßte dann zwar einen möglichst gerechten Verteilerschlüssel finden, der sich aber aus der Wahlstatistik finden lassen dürfte.

Gegen die Aufstellung gewisser Grundsätze für die demokratische innere Ordnung der Parteien innerhalb des geplanten Parteiengesetzes (352) bestehen keine rechtlichen Bedenken. Zwar sind die politischen Parteien bürgerlich-rechtliche Organisationen, die das BGB keiner besonderen Einschränkung unterwirft. Mit Rücksicht auf ihre monopolartigen staatsrechtlichen Funktionen gilt für sie jedoch der Grundsatz einer besonderen Verfassungstreue, deren Sicherstellung auch im Interesse der Unabhängigkeit ihrer Abgeordneten durch Erlaß von Ausführungsbestimmungen zu Art. 21 GG bereits der Verfassungsgesetzgeber vorgesehen hat.

V. Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten durch generelle Einführung der geheimen Abstimmung im Deutschen Bundestage?

Innerhalb der institutionellen Möglichkeiten, die Unabhängigkeit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu sichern und bestehende Abhängigkeiten zu beseitigen, verdient auch die Problematik einer generellen Einführung der geheimen Abstimmung im Bundestage eine gesonderte Erörterung.

Grundsätzlich wird im Plenum des Bundestages nach § 54 BT-GO (353) durch Handzeichen oder durch Aufstehen bzw. Sitzenbleiben abgestimmt. Auf Verlangen von mindestens 50 anwesenden Abgeordneten muß nach § 57 BT-GO (354)

(352) §§ 1-21 des Regierungsentwurfs, Anhang E, Taf. 21, S. XLI-XLVI

(353) § 54 BT-GO - Abstimmungsregeln - :

"Abgestimmt wird durch Handzeichen oder durch Aufstehen oder Sitzenbleiben. Bei der Schlußabstimmung nach der dritten Beratung erfolgt die Abstimmung durch Aufstehen oder Sitzenbleiben..."

(354) § 57 BT-GO - Namentliche Abstimmung -:

"Namentliche Abstimmung kann bis zur Eröffnung der Abstimmung verlangt werden. Sie findet statt, wenn das Verlangen von mindestens 50

- von gewissen Ausnahmen abgesehen (355) - namentliche Abstimmung erfolgen. Für die Arbeit des Gesamtparlaments und die endgültige offizielle Gesetzesannahme bzw. -ablehnung ist demnach das Öffentlichkeitsprinzip bis zur letzten Konsequenz durchgeführt: Der Abgeordnete muß seine Entscheidung offen bekennen. Die namentliche Abstimmung ist hierzu noch eine Verstärkung, da diese Art der Stimmabgabe eines Parlamentsmitglieds für die Zukunft festgehalten ist.

Nach dem Grundsatz einer "moralischen Verantwortung" gegenüber dem repräsentierten Staatsvolk glaubte man, die offene Abstimmung im Bundestag als Mittel einer "demokratischen Kontrolle" der Arbeit der Legislative und einer Verstärkung des Verantwortungsbewußtseins der einzelnen Abgeordneten gegenüber dem Gemeinwohl einsetzen zu müssen. Man ging von der Erkenntnis aus, daß Anonymität die Flucht in die Masse und damit in die Verantwortungslosigkeit erleichtern könnte.

Die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten, die sich an der Befragung beteiligt haben, hat ebenfalls die offene Abstimmung befürwortet und außer dem Mut des einzelnen Abgeordneten zur Offenbarung seiner politischen Ansicht auch die Unmöglichkeit der technischen Durchführung einer generellen geheimen Abstimmung herausgestellt (356).

Es soll nicht verkannt werden, daß die Einführung einer generellen geheimen Abstimmung im Parlament mit zahlreichen technischen und nicht zuletzt auch

anwesenden Mitgliedern unterstützt wird. Schriftführer sammeln in Urnen die Abstimmungskarten, die den Namen des Abstimmenden und die Erklärung "Ja" oder "Nein" oder "Enthalte mich" tragen..."

(355) § 58 BT-GO - Unzulässigkeit der namentlichen Abstimmung -:

"Namentliche Abstimmung ist unzulässig über

- a) Stärke eines Ausschusses
- b) Abkürzung der Fristen
- c) Sitzungszeit und Tagesordnung
- d) Vertagung der Sitzung
- e) Vertagung und Schluß der Beratung
- f) Teilung der Frage
- g) Überweisung an einen Ausschuß

(356) insgesamt haben sich von 131 Abgeordneten nur 9 für die Einführung einer generellen geheimen Abstimmung ausgesprochen; vgl. auch Grewe, LV 41, S.468 ff. .

finanziellen Schwierigkeiten verbunden wäre. So sehr aber auch das Verantwortungs-
bewußtsein der Abgeordneten gegenüber dem Staatsvolke positiv zu bewerten
ist, so sehr muß aber auch bedacht werden, daß es sich nicht um eine recht-
liche, sondern um eine moralische Verantwortung handelt. Moral und Politik
sind aber zumindest in der Praxis nicht immer identisch. Es wäre daher gefähr-
lich, wollte man aus ethischen Gesichtspunkten eine Reverenz vor den Wäh-
lern machen und gleichzeitig die eigene, verfassungsrechtlich gewollte und
garantierte Unabhängigkeit gefährden.

So sehr es aus der Sicht des Wählers angebracht sein mag, die Auffassung der
jeweils von ihm gewählten Volksvertreter verfolgen zu können, so sehr müs-
sen die Interessen des Volkes (Information) und der Abgeordneten (Unabhän-
gigkeit im weitesten Sinne) gegeneinander abgewogen werden. Die relative
Unwichtigkeit zahlreicher Gesetze für die Masse der Wähler läßt es zwar
grundsätzlich an dem nötigen politischen Interesse fehlen, generell die
geheime Abstimmung zu verlangen. Hierzu liegt auch deshalb kein echter
Anlaß vor, weil die Abgeordneten selbst in ihrer Mehrheit gegen die Einfüh-
rung der generellen geheimen Abstimmung eingestellt sind. Hiermit entfällt
aber auch gleichzeitig das Problem der technischen Durchführung.

Andererseits muß man aber analog § 57 BT-GO von der Überlegung ausgehen,
ob nicht in Einzelfällen der Abgeordnete die Vornahme einer geheimen Ab-
stimmung verlangen kann. Hierbei ist weniger daran zu denken, daß der ein-
zelne Abgeordnete auf geheime Abgabe seiner Stimme bestehen kann, da die
Geheimhaltung des Inhalts seiner Stimmabgabe nur innerhalb des Gesetzes der
großen Zahl (hier: bis 519) gewährleistet ist.

Man müßte sich daher überlegen, ob man nicht von dem bisherigen Grund-
satz, nur bei Wahlen (357) geheim abstimmen zu lassen, abgehen und auf

(357) vgl.

a) § 2 BT-GO

"(1) Der Bundestag wählt mit verdeckten Stimmzetteln in beson-
deren Wahlhandlungen den Präsidenten und seine Stellvertre-
ter für die Dauer der Wahlperiode des Bundestages.

(2) Gewählt ist, wer"

b) § 4 BT-GO

"(1) Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten
vom Bundestag ohne Aussprache gewählt.

(2) Die Wahl erfolgt mit verdeckten Stimmzetteln. Der Vorge-
schlagene ist gewählt, wenn ..."

...

Verlangen einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern des Bundestages geheime Abstimmung für zulässig erklären sollte.

Da es aber theoretisch denkbar wäre, daß sowohl die gesetzlich vorgeschriebene Zahl von Abgeordneten für die Abhaltung einer geheimen Abstimmung als auch für die namentliche Abstimmung vorhanden wären, beide Normen aber miteinander kollidieren, soll der Vorschlag zur Diskussion gestellt werden, unter Aufhebung des § 57 BT-GO und der mit ihm verbundenen weiteren Bestimmungen (358) folgende Vorschrift als § 57 BT-GO n.F. einzufügen:

§ 57 BT-GO n.F.

"Geheime Abstimmung kann bis zur Eröffnung der Abstimmung verlangt werden. Sie findet statt, wenn das Verlangen von mindestens 50 anwesenden Mitgliedern unterstützt wird. Schriftführer sammeln in Urnen die Abstimmungskarten, die mit dem Bundesadler, der Inschrift 'Deutscher Bundestag' und 'Abstimmungskarte' und dem Datum versehen sind und die Erklärung 'Ja' oder 'Nein' oder 'Enthalte mich' tragen.

Nach beendeter Abstimmung erklärt der Präsident die Abstimmung für geschlossen. Die Schriftführer zählen die Stimmen. Der Präsident verkündet das Ergebnis."

Mögen die Abgeordneten selbst entscheiden, ob dieser Abstimmungsmodus einer Verbesserung ihrer Unabhängigkeit dienlich ist. Er läßt grundsätzlich das Öffentlichkeitsprinzip bei der Abstimmung bestehen, gibt den Abgeordneten aber bei einer Kollision zwischen Öffentlichkeitsprinzip (359) und Unabhängigkeit die Möglichkeit, zum Schutz gegen Beeinflussungsversuche unter bestimmten Voraussetzungen geheime Abstimmung zu verlangen.

Eine Änderung des Art.42 Abs.1 Satz 1 GG wäre nicht erforderlich, da dieser nur die "Verhandlung"dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt. Eine "Abstimmung" findet aber immer erst nach Schluß der Verhandlung, auch eines Teilabschnittes, statt.

Man könnte höchstens hilfsweise nach dem Prinzip des "argumentum e fortiori" deduzieren: Wenn schon die Öffentlichkeit für die gesamte Dauer der Sitzung unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen werden kann, muß

(358) vor allem der dann gegenstandslose § 58 BT-GO, außerdem entsprechende Änderung des § 55 Abs.2 BT-GO, der ebenfalls namentliche Abstimmung vorsieht, usw.

(359) Art.42 Abs.1 Satz 1 GG: "Der Bundestag verhandelt öffentlich."

dies auch für einen Teil der Sitzung (360) in der Weise möglich sein, daß in Gegenwart der Öffentlichkeit mit verdeckten anonymen Stimmkarten abgestimmt wird.

Da jedoch die Einführung einer geheimen Abstimmung in bestimmten Einzelfällen das Öffentlichkeitsprinzip für die "Verhandlung" nicht beseitigen würde, bräuchte ein Antrag auf geheime Abstimmung der hierzu notwendigen Abgeordneten auch nicht analog Art.42 Abs.1 Satz 2 GG (361) mit 2/3-Mehrheit angenommen zu werden, sondern der Antrag allein würde in Analogie zu § 57 BT-GO a.F. und aus § 57 BT-GO n.F. bereits für den Erfolg genügen.

Im übrigen wäre auch für die Wahlen, die innerhalb des Bundestages vorgenommen werden, das Öffentlichkeitsprinzip durchbrochen, da diese z. B. nach §§ 2 und 4 BT-GO mit "verdeckten Stimmkarten" durchgeführt werden. Man ersieht hieraus, daß bereits der Verfassungsgesetzgeber den Modus der Abstimmung nicht in Art.42 GG regeln wollte, sondern der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nach Art.40 Abs.1 Satz 2 GG (362) überlassen hat.

Verfassungsrechtliche Bedenken stünden demnach der Möglichkeit einer Einführung der geheimen Abstimmung unter bestimmten Voraussetzungen (363) nicht entgegen. Nach dem Grundsatz "superflumen non nocet" könnte man allerdings zur Klarstellung an eine Ergänzung des Art.42 GG im Sinne des § 57 BT-GO n.F. denken.

Insofern erübrigt sich auch der von Dreher (364) propagierte technische Kunstgriff, der Regierung das Recht zu geben, bei Vorlagen, denen gegenüber sie Fraktionszwang befürchtet, geheime Abstimmung zu verlangen; denn erstens

(360) Sitzung, nicht Verhandlung

(361) Art.42 Abs.1 Satz 2 GG: "Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden."

(362) Art.40 Abs.1 Satz 2 GG: "Er (der Bundestag) gibt sich eine Geschäftsordnung."

(363) Gesetzlich soll nur das Erfordernis der 50 Abgeordneten aufgestellt werden, die den Antrag stellen müssen; diese werden aber hierauf insbes. bei Interessenkollisionen zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Wahrung der eigenen Unabhängigkeit zurückgreifen.

(364) Dreher in NJW 1950/664, LV 18, unter Hinweis auf Grewe, Küster u. v. Mangoldt

ist die Forderung nach geheimer Abstimmung im Interesse des Schutzes der Unabhängigkeit der Abgeordneten Sache der betroffenen Parlamentsmitglieder, die sich in einer ausschließlichen Antragsbefugnis für die Abgeordneten darbieten müßte, zudem wäre die von Dreher vorgeschlagene Lösung eine einseitige Regelung, da sie in erster Linie gegen die Opposition gerichtet wäre. Die Opposition müßte dann aber auch die Möglichkeit haben, geheime Abstimmung zu verlangen, wenn sie ihrerseits die Ausübung eines Fraktionszwangs oder einen unzulässigen Einfluß von außen bei den Regierungsparteien befürchtet.

Unter Abwägung dieser Umstände müßte letztlich die oben vorgeschlagene Regelung vorgezogen werden, die nur Abgeordnete zur Antragstellung für eine geheime Abstimmung aktiv legitimiert.

VI. Die Verbesserung der finanziellen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Abgeordneten

1. Diäten

Eschenburg hat in einer seiner letzten Publikationen (365) mit Recht die Parlamentsmitglieder einkommensmäßig in vier Gruppen eingeteilt: "Man wird wohl unterscheiden können zwischen denen, die nur von den Diäten leben, denen, deren Lebensstandard erheblich durch die Diäten gestiegen ist, denen, die sie als willkommene Zugabe empfangen und zuletzt solchen, die an ihnen nicht besonders interessiert zu sein brauchen." Aus dieser hier nach finanziellen Gesichtspunkten getroffenen Unterscheidung leitet Eschenburg die Konsequenz ab, daß die beiden ersten Gruppen vom wirtschaftlichen Aspekt her mandatsabhängig, während die beiden anderen Gruppen für die wirtschaftliche Grundlage ihrer Existenz mehr oder minder mandatsunabhängig seien. Dieser Schlußfolgerung Eschenburgs ist zuzustimmen.

Die Erkenntnis Eschenburgs über die finanzielle Situation der Bundestagsabgeordneten birgt aber noch eine weitere Konsequenz: Die wirtschaftliche Ungleichheit der einzelnen Abgeordneten vor ihrem Eintritt in das Parlament kann schwerlich durch eine gleichmäßige Diätengesetzgebung gemildert werden. Ungleiche Lebensstatbestände müssen auch ungleich behandelt werden, wenn ein möglichst gleichwertiges Ergebnis erzielt werden soll. Diese Tatsache verlagert eine mögliche "Große Diätenreform" von einer

generell gleichen Höhe der Diäten für alle Abgeordneten zu einem möglichst generell gleichen Einkommensniveau für alle Parlamentsmitglieder. Da bisher in vorliegender Untersuchung die Auffassung vertreten wurde, die Diäten seien trotz der Bindung an das Gehalt eines Bundesministers kein Abgeordneten-gehalt, sondern eine pauschale Aufwandsentschädigung (366), bestünden gegen eine solche Regelung von dem theoretischen Begriff der Diäten her keine grundsätzlichen Bedenken (367).

Gleiche Diäten für alle Abgeordneten verstärken die bestehenden ungleichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse noch weiter. Die finanzielle Gleichbehandlung der Bundestagsabgeordneten fordert demnach ein möglichst gleichwertiges finanzielles Ergebnis, nicht gleichwertige Diäten.

Es ist bereits von Eschenburg darauf hingewiesen worden, daß eine weitere Diätenerhöhung in letzter Konsequenz auch die vierte Einkommensgruppe mandatsabhängig werden ließe, da theoretisch von einem gewissen Betrage an die Aufwandsentschädigung für alle Einkommen interessant würde. Hiergegen läßt sich allerdings anführen, daß ein gewisser finanzieller Anreiz, Abgeordneter zu werden oder möglichst lange zu bleiben, immer gegeben sein wird, wenn die parlamentarische Tätigkeit mit einer Bezahlung verbunden ist, mag diese als Diäten bzw. Aufwandsentschädigung oder Gehalt bezeichnet werden. Es widerspräche aber dem demokratischen Gleichheitsgrundsatz, wollte man finanziell schwächere soziale Schichten des Volkes zumindest de facto von der Teilnahme an der Legislative ausschließen, weil diese bei genereller Verweigerung von Diäten für alle Abgeordneten ohne staatlichen Zuschuß während der Zeit des Mandats nicht einmal ihre bisherige Lebensweise beibehalten, geschweige die zahlreichen mit dem Amt eines Parlamentariers verbundenen Repräsentationspflichten übernehmen könnten. Die Bismarck'sche Regelung hat im übrigen gezeigt, daß durch die diätenlose Ausgestaltung des Mandats eines Volksvertreters die Chancengleichheit für alle Bewerber beseitigt und die sozial schlechter gestellten Volksschichten bis auf wenige Ausnahmen von der Legislative ferngehalten würden.

(366) vgl. oben S.96 u. Anm.232, ferner die Bezeichnung im Diätengesetz u. S.97: nicht Gehalt, sondern wirtschaftliche Unabhängigkeit ist entscheidend

(367) also nicht "gleicher Lohn für gleiche Arbeit", sondern ungleiche Entschädigung zur Beseitigung individuell verschiedener Grade wirtschaftlicher Abhängigkeiten aller Art.

Die Gewährung von Diäten für die Sicherstellung der finanziellen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Bundestagsabgeordneten ist daher grundsätzlich im Interesse der Chancengleichheit geboten und die innere Einstellung des einzelnen Parlamentariers zu den finanziellen Vorteilen seines Amtes eine mehr oder minder in Kauf zu nehmende Begleiterscheinung, die sich durch institutionelle Maßnahmen zwar mildern, aber nicht völlig beseitigen lassen wird.

Eine Diätenreform sollte zwei Ziele erreichen: Die Abgeordneten sollen wirtschaftlich unabhängig sein, aber durch überhöhte Diäten auch nicht mandatsabhängig werden; denn sowohl generell zu niedrige als auch zu hohe Diäten gefährden einerseits die äußere und andererseits die innere Unabhängigkeit des einzelnen Parlamentsmitglieds. Nach den oben entwickelten Grundsätzen verstieße aber eine gleiche Höhe der Diäten für alle Abgeordneten gegen den Gleichheitsgrundsatz, da durch eine wesentliche gleichmäßige Anhebung der Aufwandsentschädigung für alle Parlamentsmitglieder deren wirtschaftliche Ungleichheit noch weiter verstärkt würde. Es soll daher ein anderer Modus für die gleichmäßige wirtschaftliche Erhaltung der Unabhängigkeit der Abgeordneten vorgeschlagen werden:

Die maximalen Unkosten für das Amt eines Bundestagsabgeordneten werden durch eine statistische Erhebung unter den Abgeordneten festgestellt, wobei an sich eine Trennung zwischen Wahlkreis- und Listenabgeordneten angebracht wäre, da erstere Gruppe durch ihre Tätigkeit in den Wahlkreisen i. a. finanziell noch stärker belastet ist. Es sollen aber unten noch Möglichkeiten gezeigt werden, die eine solche Unterscheidung wieder überflüssig machen. Der durch eine solche statistische Erhebung ermittelte Betrag wird als Basis für die Abgeordnetendiäten festgelegt. Er soll hier aus rechnerischen Gründen mit DM 1.200,- monatlich angenommen werden.

Sämtliche bisher einzeln ersetzten sonstigen Aufwendungen, die durch die Gewährung von Aufwandsentschädigung noch nicht abgegolten waren, sind hierbei ebenfalls nicht eingeschlossen. Dann wird an Hand der Einkommensteuererklärung bzw. anderer vergleichbarer Unterlagen des Finanzamtes aus dem Rechnungsjahr vor der Wahl des Abgeordneten zum Bundestag dessen Jahreseinkommen festgestellt und der Betrag ermittelt, der unter Berücksichtigung des Familienstandes als staatlicher Zuschuß in Form von Diäten noch zu zahlen ist. Diese Berechnung müßte alljährlich wiederholt werden, um auch das zusätzliche Einkommen berücksichtigen zu können, das etwa erst

durch die Wahl zum Abgeordneten möglich geworden ist (368); hierbei müßte allerdings auch eine Einkommensminderung durch Übernahme des Mandats (369) in Ansatz gebracht werden.

Man könnte auch daran denken, die Parlamentsmitglieder im Interesse sowohl der Rationalisierung als auch ihrer Selbstverantwortung selbst gegenüber der Diätenzahlstelle erklären zu lassen, zu welcher Einkommensgruppe sie gehören und sich auf gelegentliche Stichproben beschränken. Es ist nicht anzunehmen, daß Abgeordnete im Interesse ihrer politischen Laufbahn unwahre Angaben machen werden.

Da Diäten kein Entgelt für geleistete Arbeit darstellen (370), sondern im Interesse der Chancengleichheit für alle Parlamentarier und zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit gewährt werden, besteht keine rechtliche Notwendigkeit, Aufwandsentschädigungen an Abgeordnete zu zahlen, die ihrer nicht bedürfen. Gleichzeitig ließe die vorgeschlagene Regelung die Möglichkeit zu, finanziell relativ gut gestellten Abgeordneten nur einen Teil des vorgesehenen Höchstbetrages zu gewähren.

Man könnte demnach die Abgeordnetendiäten in einer Tabelle zusammenfassen und die monatlichen Diätenzahlungen nach früherem Einkommen und Familienstand staffeln. Eine solche Tabelle hätte demnach in vereinfachter Form folgendes Aussehen:

Tabelle 11

Jahreseinkommen per 1.1. des Wahljahres	monatliche Diäten je nach Familienstand und Kinderzahl
bis DM 6.000, -	800, - bis 1.200, - (bis zur jeweiligen Höchstgrenze)
DM 6.000, - bis DM 12.000, -	600, - bis 1.000, -
DM 12.000, - bis 24.000, -	400, - bis 850, -
über DM 24.000, -	keine Diäten

(368) vgl. Eick in FAZ Nr. 62/1959 v. 14.3.1959; LV 21, z.B. Aufsichts-
ratstantiemen.

(369) vor allem bei freien Berufen, wie Ärzten, Rechtsanwälten, Kaufleuten
etc.

Die Zahlen in obiger Tabelle sind keine absoluten Werte, sondern sollen lediglich die Relationen zwischen den einzelnen Einkommensgruppen herstellen und grundsätzliche Bedeutung haben.

Eine solch grundlegende Diätenreform hätte den Vorzug, daß z.B. alle Personen mit einem bestimmten Jahreseinkommen (371) keine Diäten erhielten, also auch keine hohen politischen Beamten, die gleichzeitig Abgeordnete sind. Es ist nicht notwendig, finanzielle Abhängigkeiten durch staatliche Mittel vermeiden zu wollen, wo naturgemäß keine finanziellen Abhängigkeiten entstehen können.

Eine solch durchgreifende Reformierung des Diätenwesens müßte allerdings erst zu einem Zeitpunkt in Kraft treten, in dem sich ein neuer Bundestag (372) konstituiert, um den gegenwärtigen Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, sich mit einer solchen Möglichkeit vertraut zu machen und sich z.T. nicht wieder als Kandidaten aufstellen zu lassen.

2. steuerrechtliche Erwägungen

Im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Änderung der Diätengesetzgebung ist auch vielfach die Forderung erhoben worden (373), die Abgeordnetenbezüge der Einkommensteuer zu unterwerfen. Der Vollständigkeit halber soll daher kurz auf dieses Teilproblem eingegangen werden.

Den Initiatoren eines solchen Planes mag insofern zugestimmt werden, als sie sich von psychologischen Erwägungen leiten lassen. Ähnliche Überlegungen mögen auch die Abgeordneten angestellt haben, da es aus politischen Gründen mit Rücksicht auf die Wählerschaft angebracht sein dürfte, dem Volk dokumentieren zu können, daß auch die Vertreter des Volkes in der Legislative ein Anteil an der allgemeinen Steuerlast träge. Es wäre zudem auch theoretisch verhältnismäßig einfach, den Diätenbetrag um die Steuersumme zu erhöhen, um den einzelnen Abgeordneten zwar wieder von der Steuerpflicht de facto freizustellen, ihn aber aus psychologischen Rücksich-

(370) Der Abgeordnete ist zur Wahrnehmung seines Amtes nicht verpflichtet; trotzdem kann ihm deswegen sein Mandat nicht aberkannt werden.

(371) hier beispielsweise 24.000,- DM jährlich

(372) also wohl erst der 5. Deutsche Bundestag im Jahre 1965

(373) insbes. durch den Bund der Steuerzahler, Präsidium Stuttgart, vgl.

Anhang E, Taf. 20, S. XXXVII - XL

ten doch formell mit einer Steuerpflicht zu belasten.

Nach der bisherigen Diätengesetzgebung hätten sich allerdings wieder mögliche Schwierigkeiten ergeben, da die Steuer für die einzelnen Abgeordneten je nach Steuerklasse verschieden hoch geworden wäre. Allerdings hätte diese Art der Besteuerung eine gewisse Annäherung an die oben vorgeschlagene Reformierung des Diätenwesens gebracht, da dort gerade auf die Berücksichtigung von sonstigen Einkommen und Familienstand abgestellt worden war.

Die Besteuerung der Abgeordnetendiäten muß jedoch aus der grundsätzlichen Erwägung heraus unterbleiben, daß es sich hierbei nicht um ein Entgelt oder Gehalt handelt, sondern um eine Aufwandsentschädigung, die im Verhältnis zu gleichartigen Entschädigungen für Beamte zwar verhältnismäßig hoch, mit Rücksicht auf die erhöhten Repräsentationspflichten aber nicht in allen Fällen übersetzt ist und auch nach der historischen Entwicklung des Begriffes der "Aufwandsentschädigung" steuerfrei bleiben muß (374). Schließlich soll durch steuerfreie Diäten die unabhängige Mandatsausübung gesichert werden, ohne daß der Abgeordnete auf wirtschaftliche Zuwendungen interessierter Dritter angewiesen ist, die ihn in seiner Entscheidungsfreiheit beeinträchtigen könnten.

Zwar ließe sich eine Besteuerung der Abgeordnetendiäten bei der vorgeschlagenen Berücksichtigung des sonstigen Einkommens und des Familienstandes leichter verwirklichen als unter der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung; aus grundsätzlichen Erwägungen ist sie aber abzulehnen.

3. Pensionen

a) zur Einführung

Die Sicherung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Abgeordneten durch Einführung einer Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversorgung (375) mag prima facie widersprüchlich erscheinen; denn eine Regelung, die das

(374) da Aufwandsentschädigungen für Berufsbeamte bisher ebenfalls steuerfrei sind, müßten diese auch der Besteuerung unterworfen werden; dies wäre aber aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht haltbar.

(375) Entwurf eines "Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages", abgedruckt im Anhang E, Taf. 22, S. L - LII

Ausscheiden der betroffenen Abgeordneten aus dem Bundestag zur Voraussetzung habe, scheine nicht mehr geeignet zu sein, deren Unabhängigkeit zu sichern, die nur während ihrer Zugehörigkeit zum Parlament schutzwürdig sei. Das Problem der Einführung einer Alterssicherung für Abgeordnete müsse daher ausschließlich unter versorgungsrechtlichen Aspekten subsumiert werden, die mit der Problematik der wirtschaftlichen Unabhängigkeit während der aktiven Tätigkeit als Bundestagsabgeordneter keine Berührungspunkte aufweise.

Eine solche Ansicht könnte jedoch bei eingehender Wertung der Altersversorgung für Parlamentsmitglieder nicht aufrechterhalten werden. Es ist zwar richtig, daß die Vorteile einer Abgeordnetenpension erst nach Beendigung der Abgeordnetentätigkeit, sei es durch Tod, Invalidität, Verzicht oder Wahlniederlage, dem einzelnen Parlamentsmitglied zuwachsen; er muß sich jedoch nach dem Entwurf seine Anwartschaft erst durch eigene finanzielle Leistungen (376) in Form einer Selbstbeteiligung während seiner Zugehörigkeit zum Bundestag erwerben. Da sich durch diese monatlichen Eigenleistungen die Diäten der an einer Altersversorgung interessierten Abgeordneten (377) weiter vermindern und somit auch deren wirtschaftliche Unabhängigkeit weiter beeinträchtigt wird, muß die Problematik der Alterssicherung für Abgeordnete doch gemeinsam mit dem Problem der Wahrung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit gelöst werden. Ein Abgeordneter, der während seines Mandats nicht nur für seine eigene Existenz und die seiner Familie sorgen, sondern auch noch Beträge für eine Altersversorgung bereitstellen muß, ist dem Zugriff von Interessengruppen, die seine wirtschaftliche Sicherheit garantieren, eher ausgesetzt als Kollegen, die ihr Mandat auf einer bereits gesicherten finanziellen Basis ausüben können.

Insoweit muß daher dem Gedanken, grundsätzlich die Möglichkeit einer Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversorgung für Abgeordnete zu erwägen, auch unter dem Aspekt der Wahrung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit während der Dauer ihres Mandats zugestimmt werden. Es bleibt aber zu prüfen, ob die Unabhängigkeit der Abgeordneten durch den von 34 Mitgliedern aller Fraktionen des Deutschen Bundestages eingebrachten und von etwa 100 Abgeordneten unterstützten Gesetzesentwurf in wirtschaftlicher Hinsicht verbessert (378) werden kann und ob dieser Entwurf in der vorlie-

(376) vorgesehen sind 15% der Diäten (z. Zt. monatl. 165,-)

(377) dies sind ohnehin die finanziell schlechter gestellten Abgeordneten

(378) Der Entwurf sieht nicht nur vor, daß bei Ausscheiden aus dem BT das 65. Lebensjahr vollendet sein muß, sondern fordert auch eine mind.

genden Fassung rechtlich vertretbar ist.

b) theoretische Erwägungen

Die Einführung einer Pension für Abgeordnete, die sich nach der Höhe ihrer Diäten richtet, setzt theoriengeschichtlich voraus, daß der Abgeordnete während der Dauer seines Mandats keine Diäten oder Aufwandsentschädigung, sondern ein Gehalt bezieht. Es ist aber im Rahmen dieser Untersuchung immer wieder darauf hingewiesen worden, daß der Abgeordnete kein Entgelt für seine Tätigkeit erhält, sondern eine Aufwandsentschädigung, die ihn ohne finanzielle Zuwendungen von dritter Seite befähigen soll, sein Amt und die hiermit verbundenen Repräsentationspflichten gewissenhaft und unabhängig auszuüben.

Eschenburg (379) geht trotzdem davon aus, die Abgeordnetendiäten seien Gehälter, macht aber auf den seiner Ansicht nach durch die gegenwärtige Rechtslage unlösbaren Widerspruch zwischen dem Status des Abgeordneten und der Gewährung eines Gehaltes aufmerksam. Da in vorliegender Untersuchung die Bezüge der Abgeordneten jedoch nicht als Gehälter aufgefaßt werden, erübrigt sich die Auseinandersetzung mit dem "unlösbaren Problem" Eschenburgs.

Köttgen (380) hat bereits erkannt, daß der Abgeordnete der "begriffliche Ggentyp" des Bediensteten sei, da ihm z. B. beamtenrechtliche Pflichten fremd seien.

Es ist auch unerheblich, daß zur Vereinfachung des Verfahrens die Aufwandsentschädigung pauschaliert und in Relation zu den Gehältern der Bundesminister gebracht wurde. Dies ist lediglich ein Rechenmodus, der automatisch die Erhöhungen des Lebenshaltungsindex berücksichtigen soll, aber keine Statuierung einer besonderen Rechtsform. Es wäre auch ein Bruch mit den Gepflogenheiten des deutschen Parlaments- und Beamtenrechts, Pensionen für eine Tätigkeit einzuführen, für die vorher kein Gehalt gezahlt wurde (381).

8-jährige Zugehörigkeit z. Parlament u. staffelt d. Pension für mind. 8- u. mehr als 12-jährige Dauer des Mandats.

(379) Eschenburg, LV 23, S. 83/84

(380) Eschenburg, LV 23, S. 84 mit Hinweis auf Köttgen, LV 57

(381) zur Problematik der Altersversorgung für Abgeordnete vgl. auch folgende Aufsätze u. Berichte: Morkel, in FAZ Nr. 58/1960 v. 9.3.1960, LV 79; FAZ Nr. 37/1960 v. 13.2.60 (eig. Bericht); Kohat in FAZ Nr. 45/1960 v. 23.2.60; FAZ Nr. 36/1959 v. 12.2.59 (eig. Bericht); Rapp in FAZ Nr. 37/1959 v. 13.2.59, LV 85.

c) praktische Erwägungen

In Anlehnung an die Pensionen der Bundesminister geht der Entwurf von einer Mindestdauer des Mandats und einer Abstufung der Pensionen für acht und mehr als zwölf "Dienstjahre" aus. Diese Voraussetzungen erscheinen zwar im Hinblick auf ähnliche beamtenrechtliche Regelungen von versorgungsrechtlichen Gesichtspunkten aus vertretbar. Unter dem Aspekt der Unabhängigkeit der Abgeordneten dürfte eine solche oder ähnliche Normierung die innere Abhängigkeit besonders der finanziell schlechter gestellten Parlamentarier noch weiter verstärken; denn hier bestünde die Gefahr, daß die ohnehin für wirtschaftliche Abhängigkeiten besonders anfällige Gruppe von Abgeordneten mit allen Mitteln versuchen wird, mindestens acht möglichst aber zwölf Jahre dem Bundestag anzugehören, sich also mindestens ein- bis zweimal wiederwählen zu lassen. Ein solches, an sich verständliches Streben einzelner Abgeordneter wird aber denjenigen Kräften nicht verborgen bleiben, die als Ausgangspunkt einer Abhängigkeit in Frage kommen: Partei, Fraktion, Interessengruppen, Regierungen des In- und Auslands etc. Der Abgeordnete kann daher in Versuchung kommen, durch seine Abhängigkeit gegenüber dem Einfluß dieser Machtgruppen seine Entscheidungsfreiheit zumindest teilweise einzubüßen und im Streben nach wirtschaftlicher Sicherheit durch spätere Wiederwahl für Wünsche einzutreten, die er als unabhängige Persönlichkeit nicht unterstützt hätte.

Eine solche Einstellung des Abgeordneten ist zwar weitgehend eine Frage des Charakters und der Persönlichkeit, die auf dem Wege der Gesetzgebung nicht völlig beseitigt werden kann. Wenn man aber einen möglichen Übelstand nicht völlig beseitigen kann, dann sollte man ihn wenigstens nicht durch ungeeignete Maßnahmen noch vergrößern.

Die Abgeordneten sind zwar ihr eigener Gesetzgeber und niemand kann und darf sie hindern, eine Altersversorgung einzuführen, selbst wenn deren rechtliche Konstruktion nicht exakt durchdacht sein sollte. Es ist sogar ein ungünstiges Zeichen für die Unabhängigkeit der Abgeordneten, daß sie sich durch die öffentliche Meinung davon abhalten lassen, nach dem negativen Ergebnis der ersten Lesung dieses Gesetzesentwurfs in der Öffentlichkeit die Verabschiedung dieses Gesetzes zu beschleunigen.

Im Ergebnis wäre es allerdings zu billigen, wenn die Mehrheit der beiden großen Fraktionen, die sich in 1. Lesung für das Gesetz ausgesprochen hat, ihre Ansicht noch ändern könnte. An die Stelle einer komplizierten Altersversorgung könnte eine relativ einfache Lösung treten, die die Abgeordneten im Alter sicherstellt und ihre Unabhängigkeit nicht berührt:

Es soll die Errichtung einer Solidaritätskasse beim Deutschen Bundestag ange-regt werden, die ausschließlich aus Staatsmitteln finanziert und der jährlich im Etat eine bestimmte Summe zugewiesen wird. Jeder Abgeordnete oder Hinterbliebene eines Abgeordneten, der nach seinem Ausscheiden bzw. des-sen Tod glaubt, auf die Gewährung einer monatlichen Zusatzrente angewie-sen zu sein, könnte bei einem besonderen "Versorgungsausschuß", der mit Abgeordneten aller Fraktionen nach Fraktionsstärke besetzt sein müßte, ei-nen Antrag auf Gewährung einer Zusatzrente stellen. Die Höhe dieser Rente richtete sich dann nicht nach Alter und Dauer des Mandats, sondern nach der Bedürftigkeit im Einzelfalle. Eine solche Regelung würde den Abgeordneten keiner lfd. finanziellen Belastung unterwerfen und dem Staate erhebliche Steu-ermittel und den Aufbau eines weiteren Verwaltungsapparates ersparen. Außer-dem würde sich der finanziell besser gestellte Abgeordnete nicht mehr auf die spätere Pension verlassen, sondern nach Kräften eine Altersversorgung auf pri-vater Basis abschließen. Zudem wäre ein Mißbrauch des Pensionsanspruchs aus-geschlossen. Man könnte allerdings zur Sicherung bedürftiger Abgeordneter gewisse Mindest-Richtlinien beschließen, nach denen für bestimmte Ein-kommensgruppen, die sich nach dem Familienstand staffeln, bereits ein Ver-sorgungsanspruch gegen die Solidaritätskasse gegeben wird.

Eine solche Regelung hätte auch den politischen Vorteil, daß nicht auch an-dere Parlamente und Organisationen unter Hinweis auf eine Pension der Bundes-tagsabgeordneten ihre Ansprüche anmelden könnten und daß die Abgeordneten nicht durch eine finanzielle Sonderstellung dem Volke, das sie repräsentieren, entfremdet würden. Schließlich muß auch der Bewerber um einen Sitz im Bundestag bereits vor der Wahl erkennen, daß ihm nicht in erster Linie eine bessere Versorgung geboten werden soll, sondern daß er ausschließlich für das Wohl des Volkes, nicht für sein eigenes, gewählt wurde.

VII. Sicherung der Unabhängigkeit durch Beschränkungen in der Wiederwahl

Bei der Untersuchung der Problematik einer Altersversorgung ist bereits auf die Gefahr hingewiesen worden, manche Abgeordnete könnten sich sogar zum Nachteil ihrer verfassungsrechtlich garantierten Entscheidungsfreiheit veran-laßt sehen, ihre Wiederwahl zur Mehrung ihres Pensionsanspruches zu betrei-ben. Dieselbe Problematik ergibt sich auch bei jeder turnusmäßigen Neuwahl, da viele Abgeordnete bestrebt sein werden, sich durch möglichst lange Zuge-hörigkeit zum Parlament die Diäten als willkommene Verbesserung ihrer fi-nanziellen Situation zu erhalten. Die hiermit verbundenen Gefahren für die

Unabhängigkeit der Abgeordneten ließen sich jedoch mindern, wenn die Wiederwahl verfassungsrechtlich gewissen Beschränkungen unterworfen würde.

Ein absolutes Verbot jeglicher Wiederwahl wäre aus praktischen Erwägungen abzulehnen, da hierdurch die kontinuierliche Arbeit der Legislative nach jeder Wahlperiode unterbrochen würde. Außerdem dürfte es verhältnismäßig schwierig sein, alle vier Jahre jeweils für das gesamte Hohe Haus neue geeignete Bewerber zu finden. Andererseits soll aber auch kein Abgeordneter durch entsprechende Maßnahmen in die Lage versetzt werden, seine Wiederwahl noch vor Ablauf der alten Wahlperiode sicherstellen zu können.

Es soll daher vorgeschlagen werden, daß nach Ablauf jeder Wahlperiode automatisch ein Viertel der Abgeordneten aus dem Bundestage ausscheidet und durch neue Parlamentarier ersetzt werden müssen. Die ausscheidenden Abgeordneten würden durch das Los ermittelt. Auf diese neutrale Art einer Feststellung der betroffenen Abgeordneten könnte man vermeiden, daß sich Abgeordnete durch Preisgabe ihrer Entscheidungsfreiheit bereits vor Ablauf der Wahlperiode die Chancen für eine anschließende Wiederwahl erkaufen können. Gleichzeitig würden dem Parlament zu Beginn jeder Wahlperiode neue Kräfte zugeführt, die sich unvoreingenommen der parlamentarischen Arbeit widmen und sich für ihre spätere politische Laufbahn qualifizieren könnten. Die Parteien könnten ihrerseits mit einem wertvollen Mitgliederzuwachs rechnen, da auf diese Weise auch jüngere Parteimitglieder eine reale Chance hätten, in der Legislative mitarbeiten zu können.

Eine solche Neuregelung würde zwar zumindest eine Ergänzung des Grundgesetzes im Rahmen des Art. 39 GG (382) und eine Änderung des Bundeswahl-

(382) Art. 39 GG:

- "(1) Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet vier Jahre nach dem ersten Zusammentritt oder mit seiner Auflösung. Die Neuwahl findet im letzten Vierteljahr der Wahlperiode statt, im Falle der Auflösung spätestens nach sechzig Tagen.
- (2) Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl, jedoch nicht vor dem Ende der Wahlperiode des letzten Bundestages zusammen.
- (3) Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen."

gesetzes erforderlich machen; im Interesse einer Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten wäre dies jedoch zu vertreten. Um die Umstellung auf ein derart modifiziertes Wahlsystem zu erleichtern, könnte man die Zulässigkeit der Wiederwahl nach Ablauf zweier Wahlperioden vorsehen.

Die Kontinuität in der Arbeit des Bundestages ließe sich durch Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre erreichen, da erfahrungsgemäß das erste Jahr zur Einarbeitung und das letzte Jahr zur Vorbereitung der nächsten Wahl genutzt werden und die hierfür erforderliche Zeit der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit der Gesetzgebung verloren geht (383). Wichtige und umfangreiche Gesetze bleiben dann häufig bis zur Konstituierung des nächsten Bundestages liegen und belasten die neuen Mitglieder des Parlaments, die sich in der betreffenden Materie noch nicht auskennen. Es könnte durch eine Verlängerung der Legislaturperiode immerhin annähernd erreicht werden, daß die Mitglieder des Bundestages, die einen Gesetzesentwurf, vor allem in den Ausschüssen, durchgearbeitet haben, auch bei der Schlußabstimmung im Plenum noch zugegen sind. Allerdings müßte dann nicht nur durch Verfassungsänderung die Wahlperiode von vier auf fünf Jahre verlängert, sondern gleichzeitig auch die Amtsdauer des Bundespräsidenten um ein weiteres Jahr erweitert werden, da bei den Verhandlungen im parlamentarischen Rat die Koppelung der Wahlperiode mit der Amtsdauer des Bundespräsidenten beschlossen worden war. Das Erfordernis einer kontinuierlichen Repräsentation des Staates auch zwischen den Wahlperioden verlangt eine Amtsdauer für den Bundespräsidenten, die sich über eine längere Zeit erstreckt als die Wahlperiode des Bundestages.

Es wäre daher angebracht, durch verfassungsänderndes Gesetz folgende Neufassung des Art.39 GG zu verabschieden:

Art.39 GG N.F.

- "(1) Der Bundestag wird auf fünf Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet fünf Jahre nach dem ersten Zusammentritt oder mit seiner Auflösung. Die Neuwahl findet im letzten Vierteljahr der Wahlperiode statt, im Falle der Auflösung spätestens nach 60 Tagen.

(383) zustimmend Rapp in FAZ Nr.242/1958 v. 18.10.58, LV 86, u.zahlr. Abg. aller Frakt. in LV-Q 2; Abg. Rösing (CDU): "Es ist nirgendwo ein Dogma der Demokratie, daß eine Legislaturperiode im Bund und in den Ländern nur vier Jahre dauern darf."

- (2) Mit Ablauf einer jeden Wahlperiode scheidet ein Viertel der Mitglieder des Bundestages aus. Sie werden durch das Los bestimmt. Eine Wiederwahl ist jeweils zur übernächsten Wahlperiode möglich.
- (3) (bisheriger Abs.2)
- (4) (bisheriger Abs.3)

Wegen der geschlossenen Systematik des Bundeswahlgesetzes könnte man die Bestimmung des Art.39 Abs.2 GG n.F. an einer geeigneten Stelle im Bundeswahlgesetz sinngemäß wiederholen. Hierbei wäre aber zu beachten, daß eine etwaige spätere erneute Änderung des Bundeswahlgesetzes in dieser Hinsicht ohne gleichzeitige Verfassungsänderung nicht möglich ist.

Außerdem wäre es noch erforderlich, die Vorschriften des bisherigen Art.54 Abs.2 GG (384) durch verfassungsänderndes Gesetz wie folgt zu fassen:

Art. 54 Abs.2 GG n.F. :

"Das Amt des Bundespräsidenten dauert 6 Jahre. Anschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig."

Gegen eine Verlängerung der Legislaturperiode um ein Jahr könnte man dann auch nicht mehr den Einwand von Rapp (385) erheben, der die Opposition der Wähler befürchtet, die ohnehin nur alle vier Jahre an den Einrichtungen der Demokratie teilnehmen dürften; denn ein zwangsläufiges Ausscheiden von einem Viertel der Parlamentsmitglieder nach jeder Wahlperiode gibt dem Wähler nicht mehr das Gefühl, Berufsparlamentariern zu einem Sitz im Bundestag zu verhelfen.

VIII. Verringerung der Zahl der Abgeordneten und bessere Auswahl der Kandidaten

Das Grundgesetz äußert sich nicht zu der Frage, wieviel Abgeordnete den Bundestag bilden sollen. Man wollte bereits bei den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat die Anzahl der Abgeordneten dem freien Spiel der Kräfte überlassen, das sich in der Wahlbeteiligung ausdrücken sollte. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates dachten aber offenbar an eine Zahl, die

(384) Art.54 Abs.2 GG: "Das Amt des Bundespräsidenten dauert fünf Jahre. Anschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig."

(385) Rapp in FAZ Nr.242/1958 v. 18.10.58, LV 86

sich zwischen 240 und 400 bewegte; der Organisationsausschuß entschied sich damals für 300 Abgeordnete, um die Verbindung zwischen Wählern und Gewählten aufrechtzuerhalten (386).

Die Entwicklung in der Verfassungswirklichkeit blieb jedoch nicht bei diesen Zahlen stehen; z. Zt. hat der Bundestag 519 Abgeordnete. Man könnte dem Staate erhebliche finanzielle Lasten abnehmen, wenn man die jetzige Zahl von 519 Abgeordneten unter gleichzeitigem Appell an die Parteien, mehr auf die Qualität ihrer Kandidaten zu achten, um etwa 20% herabsetzte. Hierdurch könnte man gleichzeitig dem Problem der "Hinterbänkler" begegnen, da bei einer Verbesserung der Qualität im Durchschnitt der Abgeordneten und bei einer Konzentration und Rationalisierung der parlamentarischen Arbeit jeder Abgeordnete zwangsläufig gleichmäßiger mit einem bestimmten Arbeitsgebiet in den Ausschüssen betraut werden müßte und sich auf die Dauer nur der tüchtigen und geeigneten Abgeordneten durchsetzen würde.

Gleichzeitig könnte man durch eine weitere Änderung des Bundeswahlgesetzes (387) den nötigen Kontakt zu den Wählern wiederherstellen, indem man nur noch 25% der Abgeordneten über Landeslisten wählen läßt (388) und unter gleichzeitiger Verkleinerung und Vermehrung der Wahlkreise 75% der Abgeordneten in den Wahlkreisen. Hierdurch wäre auch weitgehend die Einschleu-

(386) umfassender Überblick bei Dennewitz-Schneider, LV 16, Art.38 Anm.I, 2 mit Hinweis auf StenBer HptA. S.2 (Abg. Walter/CDU)

(387) § 1 Bundeswahlgesetz: "(1) Der Bundestag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 506 Abgeordneten. Sie werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Deutschen nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. (2) Von den Abgeordneten werden 253 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.

(388) Die gegenwärtigen Bestrebungen der Bundesregierung und der CDU/CSU-Fraktion tendieren allerdings in entgegengesetzter Richtung: Neben den Landeslisten soll sogar noch eine Bundesliste eingeführt werden, die gleichzeitig etwa 50 weitere Abgeordnetensitze im Bundestag erforderlich machen würde. Außer dieser Erhöhung der Zahl der Abgeordneten könnte auch der Einfluß von Interessengruppen in diesem Falle weiter zunehmen.

sung interessengebundener Abgeordneter über die Landeslisten Einhaltung geboten, da die Mehrzahl der Abgeordneten in einem kleinen Wahlkreis der Öffentlichkeit vorgestellt werden müßten.

Neben der entsprechenden Änderung der übrigen entgegenstehenden Bestimmungen müßte § 1 des Bundeswahlgesetzes folgende geänderte Fassung erhalten:

§ 1

Zusammensetzung des Bundestages
und Wahlrechtsgrundsätze

- (1) Der Bundestag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 400 Abgeordneten. Sie werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Deutschen nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.
- (2) Von den Abgeordneten werden 300 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.

Bei einer konsequenten Durchführung der oben vorgeschlagenen staatlichen Finanzierung der politischen Parteien würde es den Parteiführungen auch wesentlich erleichtert, unabhängig von Interessen befreundeter Verbände den Mitgliederversammlungen genügend fachlich qualifizierte Kandidaten vorzuschlagen.

Trotz aller sorgfältigen Bestimmungen des Wahlgesetzes (389) und des Entwurfs zu einem Parteiengesetz (390) dürften auch weiterhin ungeachtet aller geheimen Wahlen auf Mitgliederversammlungen der einzelnen politischen

(389) § 22 Bundeswahlgesetz (Aufstellung von Parteibewerbern im Wahlkreis):

"(1) Als Bewerber einer Partei kann in einem Wahlkreisvorschlag nur benannt werden, wer in einer Versammlung der wahlberechtigten Mitglieder der Partei im Wahlkreis oder in einer Versammlung der von den wahlberechtigten Mitgliedern der Partei im Wahlkreis aus ihrer Mitte gewählten Vertreter in geheimer Abstimmung hierzu gewählt worden ist.

(2) ...

...

(6) // § 28 Abs.5 BWahlG: "§§ 22 Abs.1 ... gelten entsprechend."

(390) vgl. §§ 20 u. 21 Entw. PartG, Anh.E, Taf.21, S. XLV/XLVI

Parteien überwiegend die von der Parteiführung vorgeschlagenen Kandidaten aufgestellt werden; denn welches Parteimitglied wird sich ohne gewichtige Gründe der höheren Einsicht der Parteiführung nicht beugen und schließlich auch die Parteidisziplin und den organischen Zusammenhalt der Gesamtpartei nicht nach außen dokumentieren wollen? Die internen Wahlen der Parteibürger sind nicht mit den allgemeinen Wahlen zu vergleichen: Während bei den Wahlen zum Bundestag der einzelne Staatsbürger nach seinem freien Ermessen unter den kandidierenden Parteien auswählen kann, stehen sich bei internen Wahlen innerhalb der einzelnen Parteien nur einseitig an die betreffende Partei gebundene Wähler gegenüber; diese sind daher einer Beeinflussung durch die eigene Parteiführung eher ausgesetzt und unterworfen als der Staatsbürger, der keiner politischen Partei angehört, bei allgemeinen Wahlen. Bei internen Wahlen innerhalb der einzelnen Parteien muß man auch bedenken, daß i. a. die Parteileitung über größere Erfahrungen in der Auswahl der Bewerber verfügt als die Masse der Parteibürger (391).

IX. Unabhängigkeit durch Errichtung eines wissenschaftlichen Hilfsdienstes für Abgeordnete - Überlassung von Einrichtungen und zeitliche Entlastung

Es ist in dieser Untersuchung bereits mehrfach darauf hingewiesen worden, daß die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten ein komplexes Gebilde darstellt, das nur in seiner Gesamtheit bewältigt werden kann. Einzelne Maßnahmen zur Sicherung der Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten werden immer nur Stückwerk bleiben, wenn nicht alle Teilprobleme gleichzeitig gelöst werden können. Bei den bisherigen Überlegungen ist deutlich geworden, wie sehr Fraktionszwang und Einflußnahme von Interessengruppen sich gegenseitig bedingen, gleichzeitig aber wieder von finanziellen und wirtschaftlichen Erwägungen abhängig sind, die nicht nur von den Finanzen der Abgeordneten, sondern auch der Parteien selbst herrühren. Eine Vielzahl weiterer Probleme, die sich in der Person des betroffenen Abgeordneten treffen, runden das Gesamtbild ab. Der Übersichtlichkeit wegen ist zwar immer wieder versucht worden, die Probleme in getrennten Abschnitten zu behandeln; letztlich gehören sie aber alle zu dem übergeordneten Problem der Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und weisen untereinander zahlreiche Querverbindungen auf.

(391) zustimmend Wildenmann, LV 109, S. 148

Abhängigkeiten der Abgeordneten beruhen aber nicht immer auf Umständen, die von außen an sie herangetragen werden, sondern sind auch in der gegenwärtigen technischen Organisation des Parlaments begründet. Da die Abgeordneten aller Parteien einen Querschnitt durch das gesamte Volk darstellen, kann nicht jeder Abgeordnete auf Grund seiner Vorbildung die nötigen Fachkenntnisse für die Durcharbeitung eines jeden Gesetzesentwurfs mitbringen. In dem vorigen Abschnitt über die gegenwärtige Gefahrenlage ist aber bereits herausgestellt worden, welche Abhängigkeiten dem Abgeordneten in Fragen der Bildung und Wissenschaft erwachsen können und welche Tendenzen die Informationen haben können, auf die er sich mangels eigener Sachkunde verlassen muß.

Zahlreiche Abgeordnete (392) haben daher die Errichtung eines neutralen wissenschaftlichen Hilfsdienstes nach amerikanischem Vorbild angeregt; dieser Forderung soll beigetreten werden. Der Bundestagsabgeordnete Hellwig (393) nahm für viele seiner Kollegen hierzu wie folgt Stellung: "... Darüber hinaus sollte der Ausbau eines wissenschaftlichen Beratungsdienstes im Parlament ernsthaft angepackt werden. Das halte ich vor allem deshalb für notwendig, weil das Parlament zu einer sachlichen Unterrichtung zu sehr von der Bürokratie abhängig ist. Auch die Bürokratie ist nicht frei von Bindungen und sieht oft eine Prestigefrage darin, eine Vorlage so zum Abschluß zu bringen wie sie sie eingebracht hat. Es wäre zu wünschen, daß die Abgeordneten nicht allein auf die Informationen der Verwaltung angewiesen sind oder sich demgegenüber in den Mitteilungen der Verbände einen schlechten Ersatz besorgen müssen. Es wäre besser, wenn sie sich durch einen parlamentarischen Beratungsdienst unterrichten könnten, wie er in Amerika besteht." Ähnlich äußerten sich auch der Bundestagsabgeordnete Müller-Her mann bereits 1957 in einem Schreiben an Bundestagspräsidenten Dr. Gerstenmaier (394) und Kleinrahm (395) in einem größeren Aufsatz aus dem Jahre 1953/54.

Wenn auch mittlerweile die ersten Ansätze in dieser Richtung gemacht wurden (396),

(392) LV-Q 2; vgl. hierzu auch Partsch, LV 82a, S. 85/86

(393) Dr. Fritz Hellwig, MdB - CDU, Geschäftsführender Direktor des Deutschen Industrieinstituts in Köln, in Beutler, Stein, Wagner, LV 5, S. 35

(394) vgl. eig. Bericht des "Spiegel", Nr. 15/1957 v. 10.4.57

(395) Kleinrahm in AöR, 79. Bd. (40 d. n. F.), S. 151 ff.; außerdem ähnl. Wernicke u. Gülich in "Das Parlament" Nr. 51/1954 v. 15.12.1954

(396) mehrere Ausschüsse werden von einem "Ausschußassistenten" betreut.

fehlt es doch an einem größeren Gesetzgebungshilfsdienst (397). Seine Errichtung dürfte allerdings im Zeichen des derzeitigen Verteidigungshaushaltes keine finanziellen Schwierigkeiten bereiten. Wenn es um die Wahrung der Unabhängigkeit der Legislative geht, darf kein finanzielles Opfer zu groß sein; andererseits gibt es im Bundesetat nicht viele Positionen, die wichtiger sind als die Sicherung der Unabhängigkeit der Volksrepräsentanten.

Kleinrahm (398) hat bereits mit Recht auf die wesentlichste Schwierigkeit hingewiesen, die der Errichtung eines parlamentarischen Gesetzgebungshilfsdienstes entgegensteht: die neutrale Zusammensetzung der Mitglieder dieser Abteilung der Bundestagsverwaltung.

Es liegt zwar nahe, nur Bewerber einzustellen, die weder parteipolitisch gebunden sind noch einseitig für einen Interessenverband optieren; die richtige Auswahl wird jedoch nicht einfach sein. Es wäre notwendig, einen besonderen Parlamentsausschuß zu bilden, der die Einstellung und Überwachung der Tätigkeit der angenommenen Bewerber übernehmen soll. Da ein solcher Gesetzgebungshilfsdienst aber mit relativ wenigen hochqualifizierten, meist akademisch vorgebildeten Mitarbeitern auskommen wird, dürften trotzdem aus der Vielzahl der zu erwartenden Bewerbungen genügend Fachkräfte gewonnen werden können, die außer den fachlichen Qualitäten auch die erforderliche innere Unabhängigkeit gewährleisten. Die finanzielle Dotierung einer solchen Position müßte aber so interessant sein, daß Abhängigkeiten zu Interessengruppen aus wirtschaftlichen Erwägungen weitgehend ausgeschaltet würden. Auf diese Weise würden gleich zu Anfang mögliche Gefahren für die innere Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter und damit indirekt der Abgeordneten vermieden, wie sie Dechamps (399) - allerdings wohl etwas zu stark (400)- für die Tätigkeit der Ausschußassistenten bereits jetzt sieht. Es liegt allerdings nahe, die wissenschaftlichen Mitarbeiter eines solchen Gesetzgebungshilfsdienstes nach Ableistung eines besonderen Diensteides, der zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet, in das Beamtenverhältnis zu übernehmen, damit auch über

(397) vgl. den "Legislative Reference Service" in den USA

(398) vgl. Anm.395

(399) Dechamps, LV 13, S.160

(400) Ritzel in "Geist u. Tat" Nr.12/1954, S.392, LV 89, verneint Gefahren für die Unabhängigkeit der Abgeordneten durch die Tätigkeit der Ausschußassistenten. Dieser Ansicht ist mit Rücksicht auf die geringe Zahl u. geringe pol. Bedeutung dieser Assistenten zuzustimmen. Bei Vermehrung ihrer Zahl wären aber Vorsichtsmaßregeln notwendig.

den Umweg der "Parteispionage" keine geplanten Aktionen einzelner Abgeordneter, die sich der Hilfe einer solchen Einrichtung bedient haben, Dritten vorzeitig bekannt werden.

Die technische Ausgestaltung eines Gesetzgebungshilfsdienstes müßte allerdings auf dem neuesten Stand der Wissenschaft und Technik bleiben. Es soll hierbei nicht nur an die Einbeziehung und Erweiterung der Bundestagsbibliothek, sondern auch an die Einstellung einer genügenden Zahl von qualifizierten Schreibkräften und an die Ausstattung der Büros mit den erforderlichen Büromaschinen gedacht werden, die auch eine rasche schriftliche Fixierung und Vervielfältigung der gewünschten Gutachten ermöglichen sollen.

Man könnte weiterhin zur Vermeidung einer etwaigen Fehlorientierung des Abgeordneten vorschreiben, daß die wissenschaftlichen Mitarbeiter keine Entscheidungsvorschläge ausarbeiten, sondern in ihren Gutachten ohne weitere Kommentierung das Für und Wider nebeneinander aufführen und dem Abgeordneten die Meinungsbildung selbst überlassen (400a). Andererseits hätte der Abgeordnete die Möglichkeit, bei der Ausarbeitung einer Gesetzesinitiative den wissenschaftlichen Hilfskräften die wichtigsten Punkte seiner Ansicht mitzuteilen und sich die detaillierte Ausarbeitung des Entwurfs abnehmen zu lassen. Dies wäre gleichzeitig ein wesentlicher Beitrag, die Zeitnot der Abgeordneten zu mildern, die sie oft an gründlicher Arbeit hindert und somit ihre Entscheidungsfreiheit ebenfalls vom Tatsächlichen her beeinträchtigt.

An dieser Stelle seien wegen des inneren Zusammenhangs der Zeitnot der Abgeordneten einige Ausführungen gewidmet. Viele Abgeordnete sind zeitlich nicht nur durch Tätigkeiten belastet, die sie letztlich absolut freiwillig übernommen bzw. beibehalten haben, sondern auch durch ihre mehr oder minder zwangsläufige Mitgliedschaft in anderen Gremien, zu denen sie durch Wahl aus der Mitte des Bundestags entsandt wurden. Es sollen hierzu vor allem die "Beratende Versammlung des Europarats" in Straßburg und die "Versammlung der Europäischen Gemeinschaften" in Luxemburg genannt werden. Der 3. Deutsche Bundestag hat durch Wahl vom 12.12.1957 (401) 18 Bundes-

(400a) Partsch, LV 82a, S. 86, sieht diese Gefahr für das US-Vorbild mit Recht nicht als gegeben an, da dort nur Abgeordnetensekretäre den Gesetzgebungshilfsdienst beanspruchen, diese Sekretäre aber Fachleute sind.

(401) auf Grund des "Gesetzes über die Wahl der Vertreter der Bundesrepublik zur Beratenden Versammlung des Europarates" v. 11.6.1951 (BGBl. I, S. 397), geändert am 4.8.1953 (BGBl. I, S. 779)

tagsabgeordnete als Delegierte und weitere 18 als Stellvertreter für den Europarat gewählt (402). In seiner Sitzung vom 27.2.1958 wählte der 3. Deutsche Bundestag 36 Bundestagsabgeordnete als Delegierte für die Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg (403), die z. T. mit den Delegierten für den Europarat identisch sind.

Diese Teilnahme an Sitzungen der Europäischen Parlamente ist ebenfalls geeignet, die Unabhängigkeit der Abgeordneten wegen der damit verbundenen Terminüberschneidungen und dem Zwang zu zeitweiliger oberflächlicher Arbeit im nationalen Parlament und den Ausschüssen zu beeinträchtigen. Es müßte daher in Übereinstimmung mit den jeweiligen Vertragspartnern den Parlamenten freigestellt werden, auch Nichtparlamentarier in die Europäischen Parlamente zu entsenden, oder man müßte in absehbarer Zeit echte "Europäische Wahlen" abhalten.

Abhängigkeiten des Abgeordneten durch Zeitmangel beruhen auch - ähnlich wie die finanziellen Abhängigkeiten - auf der Notwendigkeit, für die Erledigung der schriftlichen Arbeiten entweder selbst oder durch die Unterhaltung eines eigenen kostspieligen Sekretariats zu sorgen. Wenn hierfür eine institutionelle Abhilfe geschaffen würde, käme dies gleichzeitig der finanziellen Situation der Abgeordneten zugute.

Hierbei soll zunächst an die Portofreiheit für sämtliche Briefe gedacht werden, die der Abgeordnete im Bundeshaus zur Post gibt. Es mag sogar dahingestellt bleiben, ob ein Teil der geplanten Staatssubventionen für den Ausgleich des Etats des Bundespostministeriums herangezogen werden soll oder ob der Staat bereit ist, den Trägern der politischen Verantwortung ohne Etatausgleich Portofreiheit zu gewähren.

Gleichzeitig müßten im Rahmen des vorgeschlagenen Gesetzgebungshilfsdienstes genügend Schreibkräfte zur kostenlosen Erledigung der schriftlichen Arbeit der Abgeordneten bereitgestellt werden. Diese Regelung böte den Vorteil, daß dem Abgeordneten für die Unterhaltung eines Sekretariats und für die Briefporti in Zukunft keine Pauschalsummen (404) mehr zur Verfügung gestellt werden müßten. Mit dieser jährlichen Ersparnis von DM

(402) 10 Abg. d. CDU/CSU, 7 d. SPD, 1 d. FDP, entspr. Stellvertr.

(403) Art. 2 des "Abkommens über gemeinsame Organe für die Europ. Gemeinschaften" v. 25.3.57 (BGBl. II, S.1156)

(404) z. Zt. für sachliche und personelle Bürokosten pauschal DM 600,- monatlich

3.736.800,- (405) für den Etat könnte man sicherlich bereits einen wesentlichen Beitrag zur Einrichtung eines Gesetzgebungshilfsdienstes mit zentralen Schreibstellen für die Erledigung der Abgeordnetenpost leisten.

Durch die hiermit verbundene finanzielle und zeitliche Entlastung des Abgeordneten wäre neben der fachlichen und sachlichen Informationsmöglichkeit ein weiterer Schritt zur Festigung seiner Unabhängigkeit getan.

X. Der Abgeordnete der Zukunft

Die deutsche parlamentarische Demokratie ist auf den unabhängigen Abgeordneten angewiesen. Zwar kann kein Mitglied der menschlichen Gesellschaft absolut unabhängig sein, da es als animal sociale immer in einer mehr oder minder großen Abhängigkeit zu seiner Umwelt stehen wird. Eine absolute Unabhängigkeit würde nicht nur dem Wesen der menschlichen Natur widerstreben, sondern gleichzeitig eine Gefahr für die Umwelt bilden. Trotzdem soll sich der Mensch eine relativ hohe Eigenständigkeit bewahren und sich nicht freiwillig in geistige oder materielle Bindungen begeben. Dies gilt in erhöhtem Maße für die Repräsentanten des Volkes.

Es gibt zwei Möglichkeiten, die politische, wirtschaftliche und geistige Unabhängigkeit des Abgeordneten zu wahren und zu verstärken; die Einflüsse der Außenwelt abzuschwächen und gleichzeitig die inneren Abwehrkräfte der Parlamentsmitglieder anzusprechen. Beide Möglichkeiten wurden in vorliegender Untersuchung behandelt, da eine wesentliche Besserung in der gegenwärtigen Situation für die Zukunft nur denkbar ist, wenn beide Wege gleichzeitig begangen werden.

Es wurde schon wiederholt herausgestellt, daß den Abgeordneten nicht durch die Einschaltung dritter Kräfte geholfen werden kann, sondern daß sie vielmehr als Gesetzgeber in eigener Sache selbst die nötige Initiative ergreifen müssen, um sich gegen unerwünschte Einflüsse abzuschildern. Insoweit können die Vorschläge dieser Untersuchung nur Anregungen für das Parlament bieten und hiervon unabhängig theoretischen Charakter tragen. Die letzte Entscheidung liegt bei den Abgeordneten selbst. Sämtliche möglichen gesetzlichen Vorschriften verlangen aber auch den rechten Gebrauch durch den Abgeordneten, der als Mensch auch vielfach überfordert ist (406).

(405) $519 \text{ (Abgeordnete)} \times 12 \text{ (Monate)} \times 600 \text{ (DM)} = \text{DM } 3.736.800,- \text{ jährl.}$

(406) vgl. auch Troßmann in "Politische Bildung", Nr.39/1953, LV 104, S.185

Wenn auch die äußeren Einflüsse nur durch das Zusammenwirken der Mehrheit bzw. bei einzelnen Problemen durch das einmütige Handeln der qualifizierten Mehrheit der Parlamentsmitglieder gemildert werden können, so muß sich jeder einzelne Abgeordnete trotzdem die nötige innere Unabhängigkeit selbst schaffen; denn diese innere geistige Unabhängigkeit ist in erster Linie eine Frage der Persönlichkeit, des Charakters und der Bildung. Eine in sich gefestigte menschliche Persönlichkeit wird diesen Anforderungen gerecht werden können. Es wäre daher angebracht, wenn die Parteiführungen bei der Aufstellung ihrer Kandidaten für die Wahlen vor allem Persönlichkeiten vorschlagen würden, die diesen Voraussetzungen wenigstens annähernd entsprächen. Andere Gesichtspunkte, wie Berücksichtigung der Konfessionen, Stände, Landsmannschaften usw. bleiben zwar weiterhin wichtig, müssen aber gegenüber der Wahrung der Unabhängigkeit des Abgeordneten zurücktreten.

Eine in sich gefestigte Persönlichkeit ist neben einer ausreichenden Existenzsicherung die wichtigste Voraussetzung für die Übernahme eines Mandats, das zum Besten des gesamten Volkes ausgeübt werden soll. Nach Möglichkeit soll der Abgeordnete auf einzelnen parlamentarischen Sachgebieten über gewisse Fachkenntnisse verfügen, um in den Ausschüssen aktiv mitarbeiten zu können. Abgeordnete, die Bindungen zu einer außerparlamentarischen beruflichen Tätigkeit haben, dürften sogar für die Ausübung eines Mandats geeigneter sein als beruflich unabhängige Kandidaten, die jedoch gleichzeitig hauptamtliche - und somit abhängige - Funktionäre einer Partei sind.

Wenn die politischen Parteien in verstärktem Maße auch jüngeren Kräften eine Chance gäben, sich erfolgreich um einen Sitz im Bundestag bewerben zu können, würden für eine verantwortungsbewußte Aus"wahl" der Kandidaten genügend Bewerber zur Verfügung stehen und die Mitgliederzahlen der Parteien weiter steigen. Vor allem wären aber verstärkte Kontakte der Wähler zu ihrer Partei die Folge und das Amt des Parlamentariers, das zuweilen in eine gewisse Volksferne gerückt war, würde nicht neben dem Staatsvolk, sondern mitten unter den Wählern bestehen.

Möge es dem Deutschen Bundestag gelingen, diesem Ziele näher zu kommen.

+ + +

(abgeschlossen im Mai 1960)

E. ANHANG

Tafel 1(Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

"Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Art. 38 GG)

Absender: (nicht unbedingt erforderlich)

Partei : CDU Beruf: Verw. Angestellter

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1 Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden ?

Ja - die derzeitige Aufwandentschädigung ist zwar erst kürzlich verbessert worden. Für einen Abgeordneten mit einem großen Wahlkreis, der ihn sehr in Anspruch nimmt, gibt es jedoch monatlich für Büro, Schreibkraft, Telefon,

2 Portis, Parteizuschüsse, u.v.m. Unkosten von mehr als DM. 1.000. Hat der Abg. eine große Familie, so kommt er in fin. Schwierigkeiten. Es müßten höhere Diäten der Abgeordneten genügend Zeit für sein Amt; welche Aufgaben hat die parlamentarische Arbeit ?

Es wäre genügend Zeit für das Amt, für die Arbeit der E.St. unterliegen - das wäre gerecht!
in Bonn, wenn dort wissenschaftl. Hilfskräfte zur Verfügung stehen, wie in anderen Parlamenten. Die

3 Kleinarbeit raubt die Zeit - außerdem die viele Arbeit im Wahlkreis. Ich habe monatl. meist über 70 Sprechstundenbesucher und über 100 Briefeingänge mit Bitten um Intervention. Außerdem bin ich Vorsitzender von 5 versch. Organisat. Partei, Jugend, Heimatvertr. und Kath. Laienarbeit-
Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen ?

Das ist eines der schwierigsten Kapitel. Vom 4. Wochen in der Regel bin ich 3 Wochen in Bonn, während den Wochenenden gibt es Versammlungen und Einladungen zu Veranstaltungen. In der Sitzungsfreien Woche neben Versammlungen, Sprechstunden, Besuche, Vorsprachen bei Ämtern, ect.. Auch die Abende sind meist belegt. Es sind die denkbar ungünstigsten Bedingungen für ein Familienleben, lediglich in den Ferien ist es besser - jedoch auch ständig Störungen, wenn man Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten:

4 Das ist verschieden, ob man in Bonn oder zu Hause ist. In Bonn sind von Montag bis Freitag ständig Sitzungen und Besprechungen. Bearbeitung der Post, Vorbereitung von Sitzungen und Telefonate nur mittags und in den Nachtstunden möglich - wenn da nicht auch Einladungen vorliegen. Tagesablauf zu Hause - siehe P.3.

5 Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats ?
Ausübung eines Berufes neben dem Mandat erscheint mir unmöglich, da ohnehin überbelastet. Berufl. Nachteil für mich als Angest. des öffentl. Dienstes, es ist nicht möglich weiter befördert zu werden. Kollegen im gleichen Amt sind inzwischen 2 Gehaltsklassen höher gerückt.

6 Müßte die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden ?

Zahl der Abgeordneten genügt. Es müßte das Verhältnis 50:50 Wahlkreis und Listenabgeordnete geändert werden - damit kleinere Wahlkreise, die leichter zu betragen sind, Vorschlag 70:30 - Listenabgeordnete haben weit weniger Lasten - auch finanziell.

7 Müßte zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden ? Ja, möglichst 5 Jahre. Gründe sind allgemein bekannt.

8. Müßte der Übertritt eines Abg. zu einer anderen Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?

Nachwie vor scheint in der Regel primär die Partei gewählt zu werden. Daher auch Mandatsverlust bei Austritt aus der Partei.

9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch

a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc.

nein

b) Wähler, öff. Meinung, . . . ja. - starker Druck in Versammlungen, Briefaktionen, Einladung zu Massenversammlungen. Auch bei Mut zur Unpopularität ist man letztlich nicht frei vom Druck der öffentl. Meinung.

c) Interessengruppen aller Art dürfte sich stärker bei Listenabgeordneten auswirken, die Vertreter einer bestimmten Gruppe sind.

d) innen- u. außenpolitische Rücksichten
ja, in Bagatellfragen-Ansehen der Partei - ! Auch aussenpolitisch ist sehr oft eine Geschlossenheit nötig - darf jedoch nicht zum Gewissenskonflikt führen

g) Gegenmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen im BT nicht nötig !

10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?

Leider ist man sehr oft auf Vortrag angewiesen - es müssten auf alle Fälle wissenschaftl. Assistenten zur Verfügung stehen, um eigene Meinung leichter zu bilden

11. Versucht der Osten, die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen?

Ja - aber wenigstens bei mir ohne Erfolg!

Fast täglich kommen Zuschriften aus der SBZ.

12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?

nein

Bemerkungen, weitere Anregungen:
(evtl. weitere Blätter anheften!)

Ich danke Ihnen, daß Sie die schwierige Materie bearbeitet und sich an einem Abdruck der Dissertation interessiert. Frdl. Grüße!

Identität bekannt

Ich danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Ge
Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur
gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert
einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 18. 8. 1959 zu antworten?
Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie
mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jeden-
falls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen,
deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Frak-
tionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Emmesberger

Tafel 2(Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

" Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Art. 38 GG).

Absender: (nicht unbedingt erforderlich) .

Partei : C.D.U. Beruf : . . . selbst. Kaufmann.

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1. Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden ? Die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit, soweit sie durch die Entschädigung der Abgeordneten geregelt ist, erscheint mir für den Normalfall ausreichend. Soweit in dieser Hinsicht Wünsche offen bleiben, wird sich dies kaum auf gesetzlichem Wege regeln lassen.
2. Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt; welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit ? Soweit der Abgeordnete sich auf die Ausübung seines Mandates konzentrieren kann, wird die Zeit ausreichen. Schwierig wird es, wenn er darüber hinaus noch seinen Beruf voll ausüben muss und weitere Verpflichtungen durch Betätigung in Partei, Wahlkreis, kommunalen Parlamenten, Berufsorganisation u.s.w. hat.
Auch muss hier je nach Zugehörigkeit zu den Bundestagsausschüssen differenziert werden, die sehr verschiedenartig in der zeitlichen Belastung sind.
3. Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen ?
In der Sitzungsperiode bin ich durchweg 3 Wochen im Monat in Bonn. Anwesenheit von Samstag bis Montagabend vielfach ausgefüllt von geschäftl. und politischen Verpflichtungen. Das gleiche gilt für die Sitzungsfreien Wochen. Einigermassen Familienleben eigentlich nur während der Parlamentsferien möglich.
4. Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten :
Beginn der Sitzungen (Ausschuss, Arbeitskreis, Plenum) 9.00 - 9.30 Uhr.
Dauer in der Regel bis 13.00. Vorher möglichst Durchsicht der Post, der B.T., u. Ausschuss Drucksachen u.s.w.
Nachmittags: Beginn der Ausschuss, Fraktions und Plenarsitzungen meist 14.30 - 15.00 Uhr. Dauer bis 18.00 - 21.00. Anschließend vielfach Besprechungen bis 22.00 - 23.00 Uhr. Zwischendurch vielfach Besuche u. and. Verpflichtungen.
5. Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats ?
XX Lässt sich nicht verallgemeinern. In meinem Fall mit Sicherheit, einfach weil neben der Parlamentsarbeit zu wenig Zeit für die geschäftl. Verpflichtungen bleibt.
6. Müsste die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden ?
Eine Erhöhung würde kaum eine Verbesserung bringen. Eine Verminderung könnte zu einer Konzentration führen; wird es aber praktisch kaum, da ja nicht die Zahl sondern die Qualität massgebend ist.
7. Müsste zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden ? Ganz sicher geht viel Zeit der Legislaturperiode verloren, weil es Monate dauert, bis die Ausschüsse sich neu konstituiert haben und die Abgeordneten sich eingearbeitet haben. Das letzte Jahr der Leg.Per.
leidet erheblich unter den bevorstehenden Neuwahlen. Eine Verbesserung der parl. Arbeit müsste sich bei Verl. der Leg.Per., evtl. um ein Jahr, erzielen lassen.

- nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?
 Mit grosser Mehrheit dürfte der Wähler die Partei wählen. Bei Listenkandidaten mit Sicherheit. Ein Mandatsverlust bei Parteiwechsel wäre insofern logisch, würde aber zu einer Erstarrung und Verhärtung im Parlament führen.

9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch
- a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc. Jede Entscheidung wird beeinflusst durch die Quellen der Meinungsbildung die der Fixierung des eigenen Standpunktes dienen. Selbstverständlich spielt hier die Unterordnung in der Fraktion eine grosse Rolle. Fraktionszwang wird nicht ausgeübt, Wahlkampffinanzierung spielt keine Rolle.
 - b) Wähler, öff. Meinung,
 In diesem Zusammenhang werden stets auch Wählermeinung, öffentl. Meinung, regionale Gesichtspunkte, ständische Belange u.dgl. eine Rolle bei der Meinungsbildung des Abgeordneten ~~haben~~ spielen, ebenso wie innen- und
 - c) Interessengruppen aller Art : aussenpolitische Rücksichten.
 Im Grundsatz scheint mir der persönlichen Entscheidungsfreiheit genügend Spielraum gegeben zu sein. Ich bezweifle sehr, daß die bestehenden Missstände diesbezüglich sich auf gesetzlichen, institutionellem, oder verfahrensmässigen Wege beseitigen lassen da die Frage der Unabhängigkeit
 - d) innen- u. aussenpolitische Rücksichten und Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten schliesslich eine Frage nach der Persönlichkeit und dem Charakter ist. Eine sorgfältige Auslese der Kandidaten ist die einzige ~~Gegenmassnahme~~ (wenn auch schwierigste) Gegenmassnahme. . .
 generell scheint Abstimmungen im BT?

10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Nachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?
- . . . Die Informationsquellen stehen wohl zur Verfügung, nur vielfach nicht
 - . . . die Zeit, um von ihnen Gebrauch zu machen. Deswegen ist man zweifellos
 - . . . in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatter und das Urteil schwerverständiger Kollegen angewiesen.
11. Versucht der Osten, die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen?
- . . . Von einer unmittelbaren Beeinflussung meiner Arbeit seitens des Ostens
 - . . . habe ich noch nichts gemerkt. Die üblichen und bekannten Aktionen
 - . . . (gelenkte Zuschriften aus der Zone, SBZ-Presse und Rundfunk u.s.w.)
 - . . . möchte ich nicht dazu rechnen.
12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?
- nein .
-
-
-
-

Bemerkungen, weitere Anregungen:
 (evtl. weitere Blätter anheften!)

Ich danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Gern stehe ich für weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.2.1959 zu antworten?
Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Immesberger

Tafel 3(Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

" Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Art. 38 GG).

Absender: (nicht unbedingt erforderlich)

Partei : CDU Beruf: Fabrikant aus der Konsumgüterindustrie

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

- 1 Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden ?

Der Abgeordnete ist durch die verhältnismässig hohen Diäten unabhängig.

- 2 Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt; welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit ?

Wenn der Abgeordnete einen Beruf ausübt, hat er nur dann genügend Zeit für sein Amt, wenn er bereit ist, in der Woche und auch am Sonntag sehr viel zu arbeiten.

- 3 Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen ?

Der Abgeordnete hat natürlich nicht soviel Zeit für sein Familienleben wie andere Mitbürger. Die Ehefrau muß viel Verständnis für die Arbeit im Interesse der Allgemeinheit aufbringen.

- 4 Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten :

Eine Beantwortung würde zu weit führen.

- 5 Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats ?

Hat der Abgeordnete einen Beruf, der seine tägliche Anwesenheit an seinem Heimatort erfordert, so wird er wesentliche Nachteile haben. Es gibt aber auch Berufe, bei denen das nicht der Fall ist.

- 6 Müsste die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden ?

Ich halte die Zahl der Abgeordneten für ausreichend.

7. Müsste zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden ?

Es wäre zu empfehlen, die Legislaturperiode von 4 auf 5 Jahre zu verlängern, damit wichtige Gesetze, über die manchmal 2 Jahre lang verhandelt werden muß, auch tatsächlich verabschiedet werden.

8. Müßte der Übertritt eines Abg. zu einer anderen Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"? xx

Der Übertritt zu einer anderen Partei dürfte keinen Mandatsverlust nach sich ziehen. Man wählt im Bezirk den Abgeordneten. Es gibt Bezirke, in xx
9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch

a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc. CDU

Die CDZ hat keinen Fraktionszwang, bei verschiedenen Gesetzen haben die Abgeordneten unterschiedlich abgestimmt. Bei großen Grundsatzentscheidungen hat die Partei aber geschlossen gestimmt. Eine gewisse Beeinflussung durch die Parteio rgane ist möglich. Selbständig denkende Persönlichkeiten können sich aber durch-
b) Wähler, öff. Meinung, setzen.

Der Abgeordnete orientiert sich auch über die öffentliche Meinung.

Beispiel: Es war offensichtlich, daß die öffentliche Meinung für den Verbleib

Erhards als Wirtschaftsminister war. Die Fraktion hat in dieser Angelegenheit

c) Interessengruppen aller Art die Kandidatur von Erhard als Bundespräsi-
Abgeordnete, die beruflich aus der dent abgelehnt und ist damit der öffentlichen
Wirtschaft stammen, werden bei Meinung gefolgt.

Gesetzen, die Einfluß auf die entsprechenden Wirtschaftszweige haben, vorher mit ihren Kollegen sprechen. Die Interessengruppen versuchen Einfluß zu gewinnen

d) innen- u. außenpolitische Rücksichten und haben dabei z. T. auch Erfolg.

Natürlich werden auch innen- und aussenpolitische Rücksichten genommen.

Gegenmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen im BT?

10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?

Der Abgeordnete hat nicht genügend Informationsquellen. Es wäre gut, wenn - wie das in Amerika ist - die Abgeordneten Institute zur Verfügung hätten, welche die Gesetzesmaterie bearbeiten und Stellungnahmen vorbereiten. Der Einfluß der

11. Versucht der Osten die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen? Ministerien auf die Gesetzgebung

Bei der Verabschiedung des Atomgesetzes ist in der Bundesrepublik zu,
hat der Osten versucht, Abgeordnete zu beein- groß,
flußen. Die meisten Abgeordneten erhielten eine

große Zahl von Briefen aus der Ostzone. Die Briefe waren offensichtlich von der Regierung gesteuert.

12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?

Ich fühle mich in meiner Arbeit als Abgeordneter nicht behindert.

Bemerkungen, weitere Anregungen:

(evtl. weitere Blätter anheften!)

xx

denen Abgeordnete, die einen sehr guten Eindruck auf die Bevölkerung machen, wesentlich mehr Stimmen bekommen haben als ihre Parteien in anderen Bezirken

Ich danke Ihnen für ihr freundliches Entgegenkommen. Gern stehe ich für weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.4.1959 zu antworten? Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

erhielten Abgeordnete wesentlich weniger Stimmen *Immesberger*
die Partei. Das zeigt, daß der Wähler sich auch mit
Person des Abgeordneten auseinandersetzt.

zu Ihrem Fragebogen:

Identität
bekannt

Absender:

Partei: CDU/CSU

Beruf: Direktor z.WV

- zu 1) Ja. Die gegenwärtige Entschädigung sichert nicht die finanzielle und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Abgeordneten im Hinblick auf ihre Stellung im öffentlichen Leben, die dieses verpflichtende Amt begründet. Es ist auch kein adäquates Entgelt für die Leistung eines fähigen und guten Abgeordneten gegenüber dessen beruflichen Chancen im Wirtschaftsleben. Die alten Römer sowohl der Königszeit als auch der Republik und der Kaiserzeit wußten das besser. Ich empfehle Ihnen, das einmal in der Geschichte Roms nachzulesen; Sie werden staunen.
- zu 2) Der Abgeordnete, der sein Mandat wirklich ernst nimmt, ist damit voll ausgefüllt; zumal das Mandat eine Fülle von weiteren Verpflichtungen mit sich bringt. Seine gegenwärtige Entschädigung aber zwingt ihn dazu, noch andere Tätigkeiten auszuüben - zumal wenn er für sein Alter noch eine gewisse Vorsorge treffen will.
- zu 3) Die Familie ist der Hauptleidtragende aus der Tätigkeit des Abgeordneten. Die Zeit für die Familie schrumpft in dem Maße, in dem der Abgeordnete wachsenden Funktionen sich zur Verfügung stellt; mir bleiben z.B. für die Familie außerhalb meiner jährlichen etwa 3- bis 4-wöchigen Urlaubszeit im Durchschnitt monatlich 4 bis 7 Tage, an denen ich überhaupt, wenigstens stundenweise, zu Hause bin.
- zu 4) Es gibt keinen geregelten Tagesablauf für den Abgeordneten; er muß schauen, wie er sich zwischen Studium, Lektüre, Sitzungen, Konferenzen, Besprechungen, Tagungen und Reisen durchschlägt.
- zu 5) Die Übernahme des Mandates hat in der Regel Nachteile für den Beruf zur Folge. Für einen geringen Teil der Abgeordneten mögen diese beruflichen Nachteile aufgewogen werden durch die evtl. Übernahme eines höheren Amtes im Staate oder in der Regierung.

Tafel 4(2.Seite)

- zu 6) Die Zahl der Abgeordneten kann kaum verringert werden, wenn eine politisch lebendige demokratische Ordnung aufrechterhalten werden soll. Hierzu ist eine angemessene Zahl von Abgeordneten notwendig, um die wechselseitige Verbindung zwischen Staatsführung und Volk aufrecht zu erhalten.
- zu 7) Es erscheint wünschenswert, die Legislaturperiode auf 6 Jahre zu verlängern, da erfahrungsgemäß das erste und letzte Jahr für die konstruktive Arbeit des Parlamentes mehr oder weniger verloren gehen ,
- zu 8) Für den direkt gewählten Abgeordneten dürfte der Übertritt zu einer anderen Partei auf keinen Fall den Verlust des Mandates nach sich ziehen. Für den Listen-Abgeordneten sieht die Sache anders aus.
- zu 9a) In der Regel nicht; es liegt im Wesen einer demokratischen Meinungsbildung, daß man solange miteinander diskutiert, bis das Ergebnis in der Anerkennung der jeweils besseren Argumente sich einstellt; je profilierter die Persönlichkeit, desto stärker auch ihre eigene Meinung.
- zu 9b) Im Grundsatz in der Regel nicht. Der Einfluß besteht im wesentlichen hinsichtlich des taktischen Verhaltens und der Methoden in der Behandlung und Durchführung politischer Entscheidungen; allerdings muß man sie in überzeugender Weise öffentlich verständlich machen können.
- zu 9c) Sie können Entscheidungen beeinflussen; aber nur bei Abgeordneten, die selbst innerlich nicht stark und unabhängig genug sind; allerdings dürfte ihr Einfluß viel geringer sein, als die Öffentlichkeit und die jeweiligen Gruppen selbst annehmen.
- zu 9d) Politische Entscheidungen nehmen ihrem Wesen nach solche Rücksichten.
- zu 10) In der Regel ja.
- zu 11) Ja; allerdings ohne Ergebnis.
- zu 12) Nein.

8. Müßte der Übertritt eines Abgeordneten von einer Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?

Man sollte sich bei der Wahl der Partei entscheiden, da die Partei die Verantwortung für die Arbeit des Abgeordneten trägt. Wenn ein Abgeordneter von einer Partei zu einer anderen übertritt, sollte er seinen Mandatsverlust hinnehmen.

9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch

a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc.)

Ja, bei SPD und CDU ist das der Fall.

Es gibt aber auch Abgeordnete, die keinen Fraktionszwang haben (z.B. Linke, FDP).

b) Wähler, öff. Meinung,

c) Interessengruppen aller Art

Verbands aller Art sind natürlich auch sehr wichtig für die Arbeit der Abgeordneten. Sie müssen sich mit den Interessen der Wähler auseinandersetzen und versuchen, diese in der Arbeit der Abgeordneten zu berücksichtigen.

d) innen- u. außenpolitische Rücksichten

a) Gegenmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen im BT?

10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?

Können man sich in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen sein. Es wäre natürlich, wenn man auch andere Quellen hätte, um sich informieren zu können.

11. Versucht der Osten, die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen?

Ja, durch die Tatsache, dass man in der DDR nicht frei über die Arbeit der Abgeordneten entscheiden kann.

12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?

Nein.

Bemerkungen, weitere Anregungen:

(evtl. weitere Blätter anheften!) Ich bin gerne bereit, mich über meine Arbeit zu äußern, wenn Sie mir dazu die Gelegenheit geben.

Ich danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Gern stehe ich für weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.2.1959 zu antworten? Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Immesberger

Tafel 6(Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

"Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Art. 38 GG).

Absender: (nicht unbedingt erforderlich)

Partei : CDU/CSU Beruf:

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1. Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden? Ja
insbesondere ist die mit dem GG verlangte Unabhängigkeit nicht gewahrt, da alle Fraktionen verlangen, daß bestimmte Beträge von den Abgeordneten an die Partei abgeführt werden müssen. Bei meiner Abgeordnetin liegt diese monetäre Belastung zwischen 400,- bis 500,- DM und darüber.
2. Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt; welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit? Nein
Briefträgerarbeit hindert die Arbeit, es werden sowohl von den einzelnen Parteien wie von Fraktionen Aufgaben an die Abgeordneten zwangsgelassen für die er nicht zuständig ist. Im Volk mußte über die funktionellsten auch informiert werden. Insbesondere fehlt die Zeit nachzugehen ob die Unabhängigkeitsbestimmungen des Grundgesetzes eingehalten werden.
3. Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen?
Das finanzielle Führen von der Familie, besonders wenn mehrere Kinder in der Familie sind. Die Frau ist Mutter hat fast alle Sorgen im täglichen Leben allein zu tragen.
4. Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten:
Samstag nachmittags 14 Uhr ab und kann Montag bis Freitag früh um 7 Uhr bis 8 Uhr anwesend sein. Freitag nachmittag von 14 Uhr bis 16 Uhr anwesend. Die Parteienverbände übernehmen zu Beginn, evtl. Vorparlamentarische.
5. Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats?
Ja Wer ein Mandat annimmt, muß in seine Beruf. für Vertretung sorgen. Oft ist damit nicht gedient, weil die Kandidaten den "Chef" wollen, erziehen sie ihn, aber wenig, dann erfolgt "nicht große Veränderung".
6. Müßte die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden?
vermindert. Dafür sollten aber Abgeordnete nicht in internationalen Parlamenten abgeordnet werden, für die 5. und 6. in vielen Parlamenten wären eigene ~~Stellen~~ Stellen vorhanden.
7. Müßte zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden? Ja
Inlauf einer Legislaturperiode braucht gut ein Jahr. Ende der Legislaturperiode fällt mehr der Propaganda (Leider) als der parlamentarischen Tätigkeit.

Tafel 6 (Rückseite)

Müßte der Übertritt eines Abg. zu einer anderen Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?

nicht unbedingt, dafür müßte aber die Persönlichkeitswahl auch in den Vordergrund treten.

Können Entscheidungen beeinflusst werden durch

a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc.)
nein, meine Fraktion, der ich über mein Wahlvergehen
steht, seinen Fraktionszwang, ich würde mich einem
solchen unter keinen Umständen fügen

b) Wähler, öff. Meinung, ...
ja, Presse, einseitige Berichterstattung

c) Interessengruppen aller Art
ja, weil diese die Gemeinschaft, eine Sache des anderen
Leben, nicht sehen

d) innen- u. außenpolitische Rücksichten ja, man muß prüfen ob
eine rechtliche oder politische Entscheidung der Lösung
gegeben werden muß.

Genmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen im B...

Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?

Es stehen genügend Informationsquellen in Verfügung, der
nicht, nicht die.
Geheime Abstimmungen gegeben sind, welche Entscheidung soll
der jeweilige Abgeordnete von einer Partei, ich muß recht werden
Versucht der Osten die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen? Ja, teilweise.

Ja, durch alle Propagandaschriften und Briefen
die im Parlament in der Öffentlichkeit kommen.

Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?

Ja, der Abg. ist für das Volk immer nicht nur ein
Es müßte möglich sein, daß er sein offenes Interesse
mehr betonen, weniger gegen die Fülle

merkungen, weitere Anregungen:

(1. weitere Blätter anheften!) Direkt - Mandate verfehlen einen
begegnen mehr als Listen - Mandate, weil der direkte gewählte
Abgeordnete seinen Wahlkreis mehr verbunden ist, die in ne wieder
den Innen muß, er muß bei der Wahlzeit bleiben
danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Gern stehe ich für weitere
Künfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur
1. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert
werfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.3.1959 zu antworten?
Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie
bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jeden-
falls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen,
den Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Frak-
tionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Münsterberger

Tafel 7 (Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

"Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Art. 38 GG).

Absender: (nicht unbedingt erforderlich) Identität bekannt (Landesh.)
Partei: . SPD Beruf: . . . Geschäftsführer . . .

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1. Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden? nein
Ich gehöre allerdings zu den Befürwortern einer Altersversorgung für Bundestagsabgeordnete, allerdings nicht im Rahmen einer Pension, sondern mit Selbstbeteiligung der betreffenden Abgeordneten und auf freiwilliger Basis.
2. Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt; welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit? Das kommt auf den Abgeordneten an - die hindernden Nebenaufgaben sind die vielen Konferenzen usw., zu denen er eingeladen wird, die aber andererseits von ihm oft benötigt werden, um auf dem Laufenden zu bleiben. Eine Berufsausübung ist nach meiner Erfahrung nicht möglich, wenn beides, Mandat und Beruf ordentlich durchgeführt werden sollen.
3. Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen?
Da würden Sie besser die beteiligten Ehefrauen und Kinder fragen. Das Familienleben muss notwendigerweise unter dem Mandat leiden.
4. Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten:
Während der Sitzungsperiode (jeweils 3 Wochen), Arbeitskreise der Fraktionen, Fraktionssitzungen, Bundestagsausschüsse und Plenarsitzungen, zwischendurch Tätigkeit in den Parteigremien; das letztere gilt auch für die sogenannte freie Woche.
5. Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats?
Das kommt auf den Einzelfall an. - In meinem Fall ja - Angestellte und Arbeiter kommen durch die Mandatsausübung, trotz der gesetzlichen Schutzvorschriften, aus ihrer beruflichen Entwicklung heraus. Das ist bitter für diejenigen, die ein gewisses Alter bereits erreicht haben.
6. Müßte die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden? 2. 1
Wenn alle mitarbeiten, braucht die Zahl der Abgeordneten nicht zu erhöht werden.
7. Müßte zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden? Das Schicksal bestimmter grosser Gesetzgebungswerke wäre wahrscheinlich nicht eingetreten, wenn die Legislaturperiode länger wäre.

Tafel 7 (Rückseite)

8. Müsste der Übertritt eines Abg. zu einer anderen Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?
 Nach meiner Auffassung müsste der Parteiwechsel eines Abgeordneten dazu führen, dass er sein Mandat abgibt. Das kann in ganz bestimmten Einzelfällen anders gesehen werden. Ich halte es für eine Sache des b. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch Charakter, ob der Abgeordn. das weiss, was er zu tun hat.

a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc.)

ja

Wie weit sich der Abgeordnete beeinflussen lässt, liegt allerdings ausschliesslich bei ihm

b) Wähler, öff. Meinung, ja, unter dem Gesichtspunkt der durchaus vertretbaren Verwertung neuer Erkenntnisse

c) Interessengruppen aller Art. leider ja

(d) x Die Frage der Rücksichtnahme auf wichtigere und entscheidendere Dinge kann den Abgeordneten zwingen, in weniger wichtigen Fragen seine Entscheidung zurückzustellen oder sogar zu ändern.

d) innen- u. außenpolitische Rücksichten (d) x

Zu Ihrer Frage, ob eine generelle geheime Abstimmung ein Mittel der Gegenmassnahme gegen die Beeinflussung sei, muss ich verneinen. Gegenmassnahme: generelle geheime Abstimmungen im b. Auffassung nach dazu führen, dass generelle Abstimmungen wurden meiner, die Beeinflussung völlig

0. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichtstatters angewiesen? unsichtbar wird.

Der interessierte Abgeordnete kann sich weitgehend informieren, er erhält mehr Material als er in 24 Stunden gewissenhaft studieren kann. Ausserdem hat der Bundestag ein gutes Archiv zur Verfügung.

1. Versucht der Osten, die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen? ja - sowohl durch offizielle Zeitschriften der russischen Botschaft, als auch des sowjetzonalen Regimes, als auch durch ausgesprochene illegale Propagandazuschriften der verbotenen KPD usw.

2. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert? Ich bedauere, dass die Ausschüsse des deutschen Bundestages keine Initiativrechte in ihrer Arbeit haben. Sie sind dadurch nicht in der Lage, sich auch mit Angelegenheiten zu beschäftigen, die ihnen nicht ausdrücklich durch Plenarbeschluss zugewiesen sind.

Bemerkungen, weitere Anregungen:
 evtl. weitere Blätter anheften!)

Identität bekannt

Ich danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Gern stehe ich für weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.2.1959 zu antworten? Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Immesberger

Tafel 8(Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

"Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Art. 38 GG).

Identität
bekannt

Identität
bekannt

Absender: (nicht unbedingt erforderlich)

Partei : . . . SPD Beruf: **Fürsorgerin**

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1. Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden? Ich halte sie auf Grund der Diäten für ausreichend, wenn der Abg. nicht eine größere Familie und sonstige Verpflichtungen hat, wobei die Ansprüche, die an den Abg. wegen finanzieller Unterstützung und Hilfen gestellt werden, und die man vielfach nicht sieht, unberücksichtigt sind. Für Abg., die nicht Beamte sind bzw. in einem günstigen beruflichen Verhältnis stehen wie Abg. aus der Wirtschaft bzw. Verbänden, ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht so vorhanden, weil bei Nichtwiederwahl vor völligem Neuaufbau der Existenz steht.
2. Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt, welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit? Wenn der Abg. sich für die Arbeit im Bundestag und den damit sonstigen außerparl. Verpflichtungen (Vorträge, Besuch von Veranstaltungen, mündliche Auskunftserteilung etc.) zur Verfügung hält, ist es ihm kaum möglich, berufliche oder sonstige Nebenaufgaben so zu erfüllen, daß er beiden Verpflichtungen gerecht wird.
3. Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen? Die starke Inanspruchnahme des verantwortungsbewußten Abg. hindert ihn, sich so dem Familienleben zu widmen, wie es ohne Mandat möglich ist. Schon rein zeitlich wird er wenig in der Familie sein können.
4. Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten : Im Bundestag beginnt die Ausschußarbeit um 9 bzw. 9³⁰ Uhr. Daran anschließend Plenarsitzungen, Gespräche mit Besuchern aus dem Lande, aus den Ministerien, zwischendurch Telefongespräche, Erledigung von Post. Wenn der Bundestag nicht tagt, ist der Abg. durch Vorträge, Besuch von Veranstaltungen, Besprechungen, Posterledigung fast noch mehr in Anspruch genommen wie im Bundestag selbst.
5. Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats? In solchen Fällen, in denen der Abg. sich nicht mehr seiner beruflichen Arbeit widmen kann wie Vertreter der freien Berufe u.a. sind mir zahlreiche Vorgänge bekannt, wo z.B. Rechtsanwälte nach Nichtwiederwahl von Grund auf ihre Praxis wieder aufbauen mußten, wobei ihnen die früheren Mandanten vielfach verloren gegangen waren. Das gleiche gilt von den Ärzten.
6. Müßte die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden? ausreichend
7. Müßte zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden? nein

8. Müßte der Übertritt eines Abg. zu einer anderen Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?
nein, da ich auf dem Standpunkt stehe, daß nach dem Grundgesetz der Abgeordnete und nicht die Partei gewählt wird
9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch
- a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc.)
ja
 - b) Wähler, öff. Meinung,
zum Teil
 - c) Interessengruppen aller Art
ja
 - d) innen- u. außenpolitische Rücksichten
ja
- a) Gegenmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen im Sf.
10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?
Dem Abg. müßten mehr Informationsquellen zur Verfügung stehen, aber auch entsprechende Sachbearbeiter. Weil diese fehlen, ist die Regierung dem Abg. gegenüber im Vorteil. Dem Abg. fehlt vielfach die Zeit, um Sachfragen gründlich durchzuarbeiten.
11. Versucht der Abg. die Arbeit der Abg. leichter zu machen?
ja durch Propagandamaterial und Zuschriften an Abg.

12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlernde gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?
bis jetzt noch nicht.

Bemerkungen, weitere Anregungen:
 (evtl. weitere Blätter anheften!)

Ich danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Gern stehe ich für weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gef. Verfügung beigelegt. Falls keine Briefumschläge zur Hand, bitte unbeschriftet einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.2.1959 zu antworten? / Sollten Sie bis eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Frühere Beantwortung war nicht möglich, da Brief erst am 18.2. in meinen Besitz gelangt ist.

Hochachtungsvoll

Immesberger

Tafel 9 (Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

"Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag"

Absender: (nicht unbedingt erforderlich)

Partei: . . . SPD Beruf: Rechtsanwalt

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1. Müsste die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden ?

Im Augenblick: Nein. Die Höhe der Diäten wird allerdings
essentiell überhöht, da in der Regel beträchtliche Beiträge
an Partei, Arbeitskreis und sonstige Organisationen geleistet werden.

2. Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt; welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit ?

Wenn man eine gewisse Überkürzung in Kauf nimmt
ja — wenn es berufliche Nachteile in Kauf nimmt

3. Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen ?

Sehr starke Beeinträchtigungen
(Räumliche Trennung, an vielen Abenden und Wochenenden
Vorstellungen der Parteiorganisation oder sonstiger Organisation)

4. Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten :

Die Vor- und Nachmittage sind durch Sitzungen
der Fraktion oder der Kommission oder des Plenums eingenommen.
Am Abend meist oft Versammlungen und Sitzungen der Partei.

5. Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats ?

Ja, sofern man einen freien, landwirtschaftlichen,
handwerklichen oder sonstigen Beruf der Mittelstufe ergötzt.
Auch die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden.

6. Müsste die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden ?

Nein sollte sie nicht verändern.

7. Müsste zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden ?

Nein

Tafel 9 (Rückseite)

8. Müßte der Übertritt einer Abgeordneten Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?

1. Ja, allerdings bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. 2. In der Regel die Partei.

9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch

a) eigene Partei (Fraktionszwang? wegen Finanzierung des Wahlkampfes, Nein)

Ja. Man akzeptiert in der Regel freiwillig die nach Debatten in der Fraktionsmitting durch Abstimmung festgestellte Fraktionsmeinung. Es gibt keine Fraktionsmeinung gibt es nicht, da es keine Sanktionen gegen Abg.

b) Wähler, öff. Meinung,

Selbstverständlich wird die öffentliche Meinung beachtet. Es gibt aber Fälle, in denen der Abg. auch gegen die öffentliche Meinung auftrat.

c) Interessengruppen aller Art eigenen Abneigung entgegen.

Nein, soweit es die Entscheidungen einer Fraktion betrifft.

d) innen- u. außenpolitische Rücksichten

Ja.

Gegenmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen. Nein.

10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?

Es gibt genügend Quellen. Bei der Fülle der zu behandelnden Materie ist man dennoch oft auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen.

11. Versucht der Osten, die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen?

Ja - ohne Erfolg.

12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?

Nein.

Bemerkungen, weitere Anregungen:

(evtl. weitere Blätter anheften!)

In Frage 9a: Ein gewisses Maß an Flexibilität der Fraktion ist im Plenum der Bundestage unbedingt notwendig. Wenn alles ständig auseinanderfällt, wäre eine Regierungsbildung (Koalition von Fraktionen) wohl eine kontinuierliche Arbeit der Regierung oder der Opposition möglich.
Ich danke Ihnen für Ihre freundlichen entgegenkommen. Wenn stehe ich für weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.2.1959 zu antworten?
Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Immesberger

1. Jetzige Diäten sind ausreichend. Altersversorgung für Abgeordnete wird aber auf die Dauer nicht zu umgehen sein. Allerdings nach dem Prinzip, daß möglichst die Mittel von den Abgeordneten selbst her gebracht werden; nur geringer Staatsbeitrag.
2. Zeit hat der Abgeordnete für sein Mandat, der sich von seinem Beruf freimachen kann. Als Nebenaufgaben kommen vor allem in Frage Tätigkeiten in den Parteiorganisationen. Diese hindern aber parlamentarische Arbeit nicht, sondern ergänzen sie.
3. Familienleben ist nur dann gewährleistet, wenn Familie nach Bonn zieht. Dies aber wiederum ist meist nur möglich für Besoldete oder, wenn Beruf aufgegeben wird.
4. Siehe anliegenden Zeitplan. Dritte Woche praktisch nicht sitzungsfrei, sondern Dienstag Fraktionen, Mittwoch bis Freitag Ausschüsse. Abends häufig auch noch Besprechungen zu bestimmten Fragen.
5. Siehe Ziff. 2. Bei pflichtgemäßer Ausübung des Mandats muß Beruf leiden, wenn man nicht zuverlässigen Stellvertreter hat.
6. Verminderung auf insgesamt 400 Abgeordnete wäre unschädlich.
7. Nein, allerhöchstens um ein Jahr.
8. Mandatsverlust wäre an sich angebracht bei Abgeordneten, die nicht direkt gewählt sind. Bei letzteren keinesfalls.
9. a) Ja. Fraktionszwang zwar nirgends direkt, aber indirekt, wenn Abgeordneter befürchten muß, daß er als Außenseiter nicht wieder aufgestellt wird.
- b) Ja. Z.B. öffentliche Meinung zu 75% für Todesstrafe, was sicher manchen Abgeordneten beeinflußt.
- c) Ja, zumal manche Abgeordneten als Exponenten bestimmter Gruppen aufgestellt werden.
- d) Ja. Diese Rücksichten sind aber als legitim zu betrachten.
- 9a) Geheimabstimmung wäre ^{nicht} gut, da Verantwortungsbewußtsein beeinträchtigt wird. Abgeordneter braucht sich gar nicht für seine Stellungnahme zu rechtfertigen.

10. Informationsquellen genügend. Einerseits von Interessenverbänden, als solche durchaus wertvoll, andererseits immer mehr ausgearbeiteter wissenschaftlicher Dienst des Landestags.
11. Ja, zahlreiche Zeitungs- und Drucksachensendungen.
12. Fein.

hier in der Fuß

Tafel 11(Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

" Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Art. 38 GG).

Absender: (nicht unbedingt erforderlich)

Partei : .Deutsche.Partei. . Beruf: . Oberbürgermeister a.D.,Prokurist.

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1. Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden ? Die Diäten in ihrer gegenwärtigen Höhe verbürgen die Unabhängigkeit ein Problem bleibt für einen grösseren Teil der Abg. die Alterssicherung. Soweit sie aus den Mittelschichten stammen, leidet ihr Beruf unter der Parlamentarischen Tätigkeit mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen.
2. Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt; welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit ? Im Allgemeinen ja. Soweit er noch in der Lage ist und gezwungen ist, einen Beruf auszuüben ist die Verbindung von Beruf und Parlamentarischer Tätigkeit häufig ein Hindernis, entweder für den ersteren oder die letztere. Das richtet sich nach dem Gewicht, das er einzelne Abg. jeweils seiner Tätigkeit gibt.
3. Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen ? Der gegenwärtige Turnus, d.h. drei Arbeitswochen hintereinander und eine Freiwoche nur im Monat beeinträchtigt selbstverständlich das Familienleben.
4. Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten : Ausschusssitzungen, Plenarsitzungen, Rücksprache mit Besuchern, bei Bundesministerien, Forderung der anfallenden Post, Teilnahme an Veranstaltungen von Verbänden, und interparlamentarischen Aussprachen.
5. Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Übernahme des Mandats ? s. Antwort unter 2. Die Tatsache, dass der Abg. praktisch nur eine Woche an seinem Wohnsitz weilt und in dieser Woche sich auch nicht völlig seiner Pflicht als Parlamentarier entziehen kann, lässt ohne weiteres erkennen, dass sein Beruf dabei zu kurz kommt.
5. Müsste die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden ? Auf keinen Fall erhöht. Die Frage der Verminderung ist problematisch, weil die fortschreitende Spezialisierung bei einer geringeren Anzahl eine gefährliche Überforderung bedeuten würde.
7. Müsste zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden ? Bei den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat wurde die Dauer der Legislaturperiode des Bundestages mit der des Bundespräsidenten in Beziehung gesetzt. Eine Verlängerung der Legislaturperiode d. Bundestages, die an sich wünschenswert wäre, hat aber die Konsequenz der Verlängerung beim Bundespräsidenten zur Folge.

Tafel 11(Rückseite)

8. Mußte der Übertritt einer Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"? Da das Wahlgesetz Persönlichkeitswahl nicht konsequent durchgeführt hat, Abg. also auch über Listen gewählt, sollte der Übertritt zu einer anderen Partei zumindestens für die über Liste gewählten Abg. zum Mandatsverlust führen
9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch
 - a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc.
Bei der DP gibt es keinen Fraktionszwang.
 - b) Wähler, öff. Meinung, • Bei der DP nicht.
 - c) Interessengruppen aller Art • b.d. DP nicht
 - d) innen- u. außenpolitische Rücksichten • b.d. DP nicht
- Gegenmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen im BT? keine geheimen Abstimmungen; d. r. Abg. sollte den Mut haben, zu seiner Entscheidung zu stehen
10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?
• Es stehen genügende Informationsquellen zur Verfügung.
11. Versucht der Osten, die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen? Der Abg. erhält laufend Material aus den verschiedensten Quellen. Der Versand ist offenbar gesteuert.
12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert? Nein

Bemerkungen, weitere Anregungen:
(evtl. weitere Blätter anheften!)

Ich danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Gern stehe ich für weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.2.1959 zu antworten?
Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Immesberger

Tafel 12(Vorderseite)

Abgeordnetenbefragung zu meiner Dissertation

"Die Problematik der Unabhängigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag" (Ant. 28.00)

Absender: (nicht unbedingt erforderlich)

Partei : FDP Beruf: -----

(Kurze Begründung in Stichworten erbeten !)

1. Müßte die finanzielle u. wirtschaftl. Unabhängigkeit der Abgeordneten verbessert werden ? Ich glaube: Nein! Die augenblicklichen Diäten erscheinen ausreichend. Ihre sogenannte Steuerfreiheit zu beanstanden, ist unsinnig, denn sie sollen ausgegeben werden. Wer hier dabei und dazwischen sein will - nur dann hört er etwas und kann selbst etwas sagen - muß z.B. seine Ehefrau häufig mitnehmen. Allein das kostet sehr viel. Ich bin neben meiner Tätigkeit in der Industrie auch noch für ein eigenes Unternehmen verantwortlich. Das Gehalt eines Vertreters z.B. müssen Sie mitrechnen. Eine gewisse wirtsch. Unabhängigkeit sollte bei jedem Abg. Woraus setztung des Mandates sein. Hebt auch die Qualität! Diäten sollten kein Einkommen sein!
2. Hat der Abgeordnete genügend Zeit für sein Amt; welche Nebenaufgaben hindern die parlamentarische Arbeit ?

Der Abg. muß sich die Zeit für sein Amt schaffen! Das sogar neben seinem Beruf, den er meiner Meinung nach nicht aufgeben sollte! Es gibt eine Menge Abg., die selbst ihr eigenes Unternehmen weiterführen, was allerdings viel, manchmal zuviel an Arbeitskraft kostet. Nebenaufgaben sind Repräsentationspflichten, die Maßhalten verlangen, was manchmal nicht geschieht.

3. Welchen Beeinträchtigungen ist das Familienleben unterworfen ?
- Ganz außerordentlich starken Beeinträchtigungen, weil alle 3 Wochenenden und die vierte freie Woche zwangsläufig dem Beruf gehören!

4. Tagesablauf des Abgeordneten in Stichworten :
- 9 Uhr Beginn: Fraktion, Arbeitskreis oder Ausschuß
13 Uhr - 14 Uhr oder 15 Uhr: Mittagsgaße ohne Ruhe, da fast immer Verabredungen zu Besprechungen während des Essens.
anschließend bis 19 bzw. 20 Uhr: weitere Sitzungen Fraktion, Ausschuß, Arbeitskreis oder Plenum
abends bis fast immer 22 Uhr

5. Ergeben sich berufliche Nachteile durch die Teilnahme des Mandats ?
- ☉ weitere Sitzungen oder Vorbereitungsarbeiten, letztere auch zum Teil während der Sitzungen, auch des Plenums, bei Punkten, an denen man nicht beteiligt ist.

Nachteile, in jedem Falle durch die Belastung, aus anderen Gründen allgemein nicht zu beantworten.

6. Müßte die Zahl der Abgeordneten erhöht oder vermindert werden ?
- Erhöht sicher nicht! Verbessert müßte die Qualität werden, um die tätigen Abg. zu entlasten. Verringert man die Zahl, verringert sich die Zahl der tätigen im Verhältnis und die Belastung stiege noch mehr.
7. Müßte zur besseren parlamentarischen Arbeit die Legislaturperiode verlängert werden ?

~~NOCH NICHT BEANTWORTET~~ Um ein bis zwei Jahre WÜRDEN würde von der Arbeit her vorteilhaft sein! Man braucht, auch wenn man Erfahrungen aus der Landtagsarbeit mitbringt, mindestens 1 1/2 Jahre zur Einarbeitung, um alles restlos in den Griff zu bekommen.

Tafel 12 (Rückseite)

8. Müßte der Übertritt eines Abg. zu einer anderen Partei den Mandatsverlust nach sich ziehen? Wählt man die "Partei oder den Abgeordneten"?

meiner Meinung nach unbedingt Ja!

9. Können Entscheidungen beeinflusst werden durch

a) eigene Partei (Fraktionszwang, wegen Finanzierung des Wahlkampfes, etc.)

Nein!

b) Wähler öff. Meinung,

Die ganzen Fragen sind m.A.n. allgemein nicht zu beantworten! Die Unabhängigkeit des Einzelnen mag eine Rolle spielen! Wenn ich wirklich unabhängig bin, muß ich mir z.B. zutrauen, daß ich im Falle b) meine Wähler überzeugen kann. Wenn das mißlingt, werden sie mich nicht erneut wählen. Das ist dann aber richtig, weil Grundlage und Sinn der Demokratie!

Nein!

c) Interessengruppen aller Art

Nein!

d) innen- u. außenpolitische Rücksichten

Nein!

e) Gegenmaßnahmen; generell geheime Abstimmungen im BT?

Technisch sehr schwierig!

10. Stehen Ihnen genügend Informationsquellen für Fachfragen zur Verfügung, oder ist man in vielen Fällen auf den Vortrag des Berichterstatters angewiesen?

Bibliothek und Wissenschaftlicher Dienst des BT sind sehr gut, werden aber leider nicht allzu stark benutzt, wenigstens meiner Beobachtung nach.

11. Versucht der Osten, die Arbeit der Abgeordneten zu beeinflussen?

Jeder Abg. erhält laufend pfundweise Propaganda-Material!

12. Fühlen Sie sich durch bestehende oder fehlende gesetzliche Bestimmungen in Ihrer Arbeit behindert?

Nein!

Bemerkungen, weitere Anregungen:

(evtl. weitere Blätter anheften!) Wenn Sie mehr wissen wollen, helfe ich gerne!

Mit

Ich danke Ihnen für Ihr freundliches Entgegenkommen. Wenn Sie mir noch weitere Auskünfte zu Ihrer Verfügung. Einen adressierten Briefumschlag habe ich zur gefl. Bedienung beigelegt. Falls keine Briefmarke zur Hand, bitte unfrankiert einwerfen. Darf ich Sie bitten, mir vielleicht bis 15.2.1959 zu antworten? Sollten Sie die eine oder andere Frage nicht beantworten können, so helfen Sie mir bitte durch die Beantwortung der übrigen Fragen. Meine Arbeit soll jedenfalls positiv zur Tätigkeit der Abgeordneten Stellung nehmen und Wege aufzeigen, deren Unabhängigkeit noch weiter zu verbessern. Ein Schriftwechsel mit den Fraktionen der CDU / CSU / FDP und SPD ist bereits vorausgegangen.

Hochachtungsvoll

Immesberger

CHRISTLICH DEMOKRATISCHE UNION
DEUTSCHLANDS
BUNDESGESCHÄFTSSTELLE

Bonn, den 28. Januar 1960

Nassestraße 2

Telefon Sammel Nr. 5 29 31

Bankkonten:

Städt. Sparkasse Bonn 1420

Genossenschaftsbank Bonn-Endenich 358

Fernschreibanschluß 886 804

Abt.-Org.Bg./Bs.

Tafel 13

Herrn
Helmut Immesberger
Bingen-Büdesheim
Saarlandstr. 63

Sehr geehrter Herr Immesberger !

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 22.1. ds.Jhs.
Die Mitgliederzahl unserer Partei betrug am 1.9.1959
255.884.

Wir hoffen, Ihnen mit dieser Auskunft gedient zu ha-
ben, und verbleiben

mit vorzüglicher Hochachtung
i.A.


(Beger)

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS

DER PARTEIVORSTAND

ORGANISATION

Herrn
Gerichtsreferendar
Helmut Immesberger,

Tafel 14

BONN, den 26. Januar 1960
FRIEDRICH-EBERT-ALLEE 170 Ni/Schm.

Fernsprecher 2 19 01 - 07
Fernschreiber-Nr. 0 886 890
Telegr.-Adr. Sopode Bonn

Bingen - Büdesheim

Saarlandstraße 63

Sehr geehrter Herr Immesberger,

auf Ihre Anfrage vom 22. Januar 1960 teilen wir Ihnen mit, daß die derzeitige Mitgliedszahl der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands ca. 636.000 beträgt.

Mit vorzüglicher Hochachtung!


(Hermann Nippgen)



FREIE
DEMOKRATISCHE
PARTEI

BUNDESPARTEILEITUNG · BONN · BONNER TALWEG 57 · FERNRUF 24001

Der Bundesgeschäftsführer

25. Januar 1960 - Pl./.. -

Tafel 15

Herrn

Helmut Immesberger

Bingen-Büdesheim

Saarlandstr. 63

Sehr geehrter Herr Immesberger !

Im Besitz Ihres Schreibens vom 22. 1., für das wir Ihnen verbindlichst danken, teilen wir Ihnen mit, dass die Freie Demokratische Partei gegenwärtig rund 80 000 Mitglieder hat. Wir hoffen, diese Zahl durch eine Mitgliederwerbaktion im Frühjahr dieses Jahres zu erhöhen.

Hochachtungsvoll

(Karl-Hermann Flach)

Helmut Immesberger
Gerichtsreferendar

Bingen-Büdesheim, den 22.1.1960
Saarländstr.63

Tafel 16

An das
Parteibüro der

1. CDU in Bonn, Nassestr.2
2. CSU in München, Richard-Wagner-Str.27
3. SPD in Bonn, Friedrich-Ebert-Allee 1/0
4. FDP in Bonn, Bonner Talweg 57
5. DP in Bonn, Hemigiusstr.18

Sehr geehrte Herren !

Erlauben Sie mir bitte, daß ich mich mit der Bitte um eine Auskunft an Sie wende.

Ich arbeite z.Zt. an einer Dissertation über die Problematik der Unachlässigkeit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Der Referent zu diesem Thema ist Herr Prof.Dr.iur.Peter Schneider, Mainz.

Innerhalb dieses Themas kommen auch die Mitgliederzahlen der im Bundestag vertretenen Parteien zur Sprache. Leider ist es mir nicht möglich, ungefähre Daten aus der letzten Zeit zu bekommen. Ich wäre Ihnen daher sehr verbunden, wenn Sie mir annähernd die Zahl der Mitglieder Ihrer Partei mitteilen würden. Einen Freiumschlag habe ich zur gefl.Bedienung beigelegt.

Als Referenz nenne ich Ihnen Ihre Bundestagsfraktion, die mir bisher auch schon sehr mit Informationen geholfen hat.

Mit bestem Dank für Ihre Bemühungen

hochachtungsvoll

Immesberger

Christlich-Soziale Union in Bayern
Generalsekretariat
München 2, Richard-Wagner-Straße 27

(22c) Bonn/Rh., den 3. März 1960

Remigiusstraße 18 · Postschließfach 158
Telefon 32153 · Fernschreiber 0886/547

Tafel 17

Herrn
Helmut Immesberger

Bingen-Büdesheim
Saarlandstraße 63

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

01-09/260-60

Sehr geehrter Herr Immesberger!

Im Auftrage des Generalsekretärs der Deutschen Partei, Graf von Galen, teile ich Ihnen auf Ihre Schreiben mit, daß die Deutsche Partei im Bundesgebiet zwischen 50 000 und 60 000 eingeschriebene Mitglieder hat.

Eine präzise Zahlenangabe ist leider nicht möglich, da in der Bundesgeschäftsführung keine zentrale Mitgliederkartei geführt wird.

Den uns übersandten Freiumschlag füge ich in der Anlage wieder bei.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature

1 Freiumschlag

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuß für
Wahlprüfung, Immunität und

Bonn, den 23.1.1958

Ausschußdrucksache 2

Geschäftsordnung Veröffentlichung freigegeben durch Schreiben des
Deutschen Bundestages -Verwaltung- vom 23.2.1960

- 20/0 510 -

Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten

=====

1. Wer ist berechtigt, einen Antrag auf Aufhebung der Immunität
an den Bundestag zu richten?

(vgl. Protokoll des Aussch.f.GeschO. u.Immunität, 55.Sitzg.
vom 16.10.1950, S.3)

Antragsberechtigt sind:

- a) die Staatsanwaltschaften und Gerichte, auch Ehrengerichte
öffentlich rechtlichen Charakters, wie Rechtsanwalts-,
Ärzte-, Tierärzte- und Apothekerkammern,
- b) die Privatkläger,
- c) der Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität des
Bundestages.

Anträge auf Aufhebung der Immunität, die von den betroffenen
Abgeordneten selbst gestellt werden, werden als unbeachtlich
angesehen.

2. Einreichen der Anträge auf Aufhebung der Immunität

(vgl.Prot.d.Aussch.f.GeschO.u.I., 55.Sitzg.v. 16.10.1950, S.4)

Die Ersuchen der Staatsanwaltschaften oder der Gerichte auf
Entscheidung über die Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten
dürfen nicht direkt an den Bundestag gerichtet werden, sondern
müssen auf dem Dienstweg über das Landes- bzw. Bundesjustiz-
ministerium eingereicht werden.

Privatkläger können sich direkt an den Bundestag wenden.

3. Unbegründete Anzeigen sollen nicht vorgelegt werden.

(vgl. Protokoll des Aussch.f.GeschO u.I., 57.Sitzg. v.24.10.1950,
S.3)

Immunitätsangelegenheiten, die vom Bundesjustizministerium
vorgelegt werden, bedürfen keines förmlichen Antrages auf
Aufhebung der Immunität, sondern sind mit dem Ersuchen vor-
zulegen, eine Entscheidung des Bundestages darüber herbeizu-
führen, ob die Genehmigung zur Strafverfolgung oder Beschrän-
kung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten erteilt
wird. Dabei erkennt das Bundesjustizministerium an, dass es
sich nicht um querulatorische, vexatorische, absolut unernste

absolut unbegründete Sachen oder Anzeigen handelt, die nur dazu bestimmt sind, den Abgeordneten zu beunruhigen, zu belästigen oder einzuschüchtern.

4. Der Bundestag darf nicht in eine Beweismwürdigung eintreten (vgl. Gutachten des Abg.Dr.v.Merkatz v. 24.10.1949 Ziff.III, 2-Protokoll des Aussch.f.GeschO.u.I., 3.Sitzg. v.25.10.1949 S. 2; BT 14.Sitzg. v. 3.11.1949 S. 331 ff).

Das Immunitätsrecht bezweckt, die Funktionsfähigkeit und das Ansehen des Bundestages sicherzustellen. Die Entscheidung über die Aufrechterhaltung oder Aufhebung der Immunität ist eine politische Entscheidung und darf ihrem Wesen nach kein Eingriff in ein schwebendes Verfahren sein, bei dem es um die Feststellung von Recht oder Unrecht, Schuld oder Nichtschuld geht. Der Kern der erwähnten politischen Entscheidung beruht auf einer Interessenabwägung zwischen den Belangen des Parlaments und den Belangen der anderen hoheitlichen Gewalten. Es darf somit nicht in eine Beweismwürdigung hinsichtlich der Erfüllung eines Unrechtstatbestandes eingetreten werden.

5. Beleidigungen politischen Charakters sollen in der Regel nicht zur Aufhebung der Immunität führen. (vgl. Protokoll d.Aussch.f.GeschO.u.I., 55.Sitzg. v. 16.10.1950, S.3)

Das Grundgesetz bestimmt, dass ein Abgeordneter wegen einer Abstimmung oder einer Äusserung, die er im Bundestag selbst oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, überhaupt nicht zur Verantwortung gezogen werden kann mit Ausnahme bei verleumderischen Beleidigungen. Das bedeutet aber, dass er z.B. wegen einfacher Beleidigung, die im Parlament erfolgt ist, nicht strafrechtlich verfolgt werden kann. Hieraus wird der Grundsatz hergeleitet, dass bei einfachen Beleidigungen, die ausserhalb des Bundestages vorgekommen sind, auch die Immunität nicht aufgehoben werden soll, soweit die Beleidigung politischen Charakters ist und keine Verleumdung darstellt.

6. Die Aufhebung der Immunität berechtigt nicht zur Vollstreckung der Freiheitsstrafe.

(vgl. Protokoll d.Aussch.f.GeschO.u.I. v. 7.6.50 u. BT 72. Sitzg. v. 23.6.50 S. 2591 ff).

Die Beschlüsse des Bundestages auf Aufhebung der Immunität bedeuten nicht, dass sie auch auf die Strafvollstreckung Anwendung finden. Zur Strafvollstreckung bedarf es eines

Tafel 18 (Seite 3)

besonderen Beschlusses des Bundestages.- Dieser Beschluß wird dahingehend interpretiert, dass unter Strafvollstreckung nur die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe gemeint ist (vgl. Prot. d. Aussch. f. GeschO. u. I. 57. Sitzg. v. 24.10.50 S. 4).

7. Disziplinarverfahren

(vgl. Prot. d. Aussch. f. GeschO. u. I. 57. Sitzg. v. 24.10.50 S. 2)

Die Aufhebung der Immunität zur Durchführung eines Disziplinarverfahrens gilt nicht für die Durchführung eines Strafverfahrens durch die Staatsanwaltschaften wegen des gleichen Sachverhalts. Umgekehrt gilt die Aufhebung der Immunität zur Durchführung eines Strafverfahrens nicht für die Durchführung eines Disziplinarverfahrens.

Die Vollstreckung der Disziplinarstrafen kann ohne erneute Genehmigung des Parlaments durchgeführt werden, da es keine Freiheitsstrafen als Disziplinarstrafen gibt.

8. Ehrengerichtsverfahren

(vgl. Prot. d. Aussch. f. GeschO. u. I., 57. Sitzg. v. 24.10.50, S. 2.)

Ehrengerichtsverfahren von Ehrengerichten, die öffentlich rechtlichen Charakter haben, z.B. Rechtsanwalts-, Ärzte-, Tierärzte- oder Apothekerkammern können nur nach Aufhebung der Immunität durchgeführt werden.

9. Behandlung von Amnestiefällen

(vgl. Prot. d. Aussch. f. GeschO. u. I., 63. Sitzg. v. 16.12.50, S. 3ff; BT 109. Sitzg. v. 10.1.51 S. 4143 ff)

Zur Vereinfachung der Praxis bei der Behandlung von Amnestiefällen hat der Bundestag beschlossen, den Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität zu ermächtigen, in allen Fällen, in denen eine gerichtliche Strafverfolgung gegen einen Abgeordneten infolge einer bereits ausgesprochenen Amnestie nicht zur Durchführung kommen würde, die gerichtliche Einstellung des Verfahrens aufgrund der Amnestie dadurch zu ermöglichen, dass der Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität in solchen Fällen erklärt, dass der Deutsche Bundestag gegen die Anwendung des Straffreiheitgesetzes keine Einwendungen erhebt. Solche Fälle bedürfen nicht der Vorlage an das Plenum des Bundestages. (vgl. Beschluß des BT 109. Sitzg. zu Drucks. Nr. 1732)

10. Verfahren bei Verkehrsdelikten und Bagatellsachen

(vgl. Prot.d.Aussch.f.GeschO.u.I., 93.Sitzg. v.31.5.51, S.3; BT 148.Sitzg. v. 7.6.51 S. 5944 u. 149.Sitzg.v.8.6.51 S.5964)

Bei Verkehrsdelikten soll die Immunität grundsätzlich aufgehoben werden, während bei Bagatellsachen z.B. Übertretungen nach dem Strafgesetzbuch von Fall zu Fall entschieden wird. Zur Vereinfachung des Geschäftsganges ist vom Bundestag beschlossen worden, dass der Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität beauftragt wird, in allen Fällen von Verkehrsdelikten und in Fällen, die nach Auffassung des Ausschusses als Bagatellangelegenheiten zu betrachten sind, eine Vorentscheidung über die Aufhebung der Immunität zu treffen, wenn mindestens zwei Drittel der stimmberechtigten Mitglieder des Ausschusses sich für den Beschluß entscheiden (s.Drucksache Nr. 2076 (neu)). Die Beschlüsse des Ausschusses werden dem Bundestag durch den Präsidenten schriftlich mitgeteilt, ohne auf die Tagesordnung gesetzt zu werden. Sie gelten als Entscheidung des Bundestages, wenn innerhalb von drei Tagen nach der Mitteilung kein Widerspruch erfolgt.

11. Worterteilung an betroffene Abgeordnete

soll im Plenum nicht erfolgen (vgl. § 32 Abs. 2 GO)

12. Abgeordnete als Zeugen im Untersuchungsausschuß

(vgl. Anm.6 zu § 63 GO; Prot.d.Aussch.f.GeschO.u.I., 65.Sitzg. v. 13.9.1951 S.2)

Die Bestimmung des Artikels 46 Abs. 1 GO über die Indemnität von Abgeordneten findet auf Abgeordnete, die als Zeuge vor einen Untersuchungsausschuß geladen sind, keine Anwendung, da diese Abgeordneten nicht als Mitglieder des parlamentarischen Ausschusses oder in Ausübung ihres Abgeordnetenmandats tätig werden und damit sind sie jedem anderen Staatsbürger, der als Zeuge vernommen wird, gleichgestellt.

13. Nichtaufnahme oder Einstellung von Verfahren durch die Staatschaft gegen einen Abgeordneten.

(vgl.Prot.d.Aussch.f.GeschO.u.I., 120.Sitzg. v. 15.11.1951, S.3.; BT 215.Sitzg. v. 28.5.52, S.9444 D)

Ist die Nichtaufnahme oder Einstellung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten ohne weitere Beweiserhebung möglich, dann

liegt in einem solchen Beschluß der Staatsanwaltschaft kein zur Verantwortung ziehen im Sinne des Art. 46 Abs. 2 GG.

14. Offenbarungseidsverfahren gegen einen Abgeordneten.

(vgl. BT 189. Sitzg. v. 6.12.1952, S. 8076)

Der Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität steht grundsätzlich auf dem Standpunkt, dass die Durchführung eines Offenbarungseidsverfahrens gegen einen Abgeordneten als Schuldner kein "Zur-Verantwortung-ziehen" im Sinne des Art. 46 Abs. 2 des Grundgesetzes ist und damit keiner Genehmigung des Bundestages bedarf. Auch die Anordnung der Haft durch das Gericht zur Erzwingung der Leistung des Offenbarungseides - wenn der Schuldner in dem zur Leistung des Offenbarungseides bestimmten Termin nicht erscheint oder die Leistung des Eids ohne Grund verweigert - bedarf nach Ansicht des Ausschusses keiner Genehmigung des Bundestages. Genehmigungspflichtig ist jedoch die Vollstreckung des Haftbefehls, da es sich hierbei um eine Einschränkung der persönlichen Freiheit im Sinne des Art. 46 Abs. 3 des Grundgesetzes handelt. Der Ausschuß wird deshalb nur solche Ersuchen in Offenbarungseidsverfahren gegen Abgeordnete in geschäftsordnungsmässige Behandlung nehmen, bei denen bereits Haft durch das zuständige Gericht angeordnet ist und um Genehmigung zur Vollstreckung dieser Haft ersucht wird.

15. Anhörung beschuldigter Abgeordneter durch die Staatsanwaltschaft ohne Aufhebung der Immunität

(vgl. Beschluß 256/11 zu Drucksache 4052)

In Verfahren gegen Bundestagsabgeordnete, die nach Art. 46 des Grundgesetzes der Genehmigung des Deutschen Bundestages bedürfen, darf die Staatsanwaltschaft zur Vorbereitung einer Entscheidung darüber, ob ein Ersuchen auf Entscheidung über die Aufhebung der Immunität gestellt werden soll, dem Abgeordneten die Anschuldigungen mitteilen und ihm anheimstellen, hierzu Stellung zu nehmen. Kommt die Staatsanwaltschaft nach Entgegennahme der Stellungnahme des Abgeordneten oder bei Weigerung des Abgeordneten zur Abgabe einer Stellungnahme nicht zu einer Einstellung des Verfahrens, so bedarf jede weitere Massnahme der Strafverfolgungsbehörde der Genehmigung des Bundestages.

Tafel 18 (Seite 6)

16. Die Genehmigung zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen einen Bundestagsabgeordneten umschliesst nicht zugleich auch die Genehmigung zur Verhaftung (Art. 46 Abs. 2 GG) oder zwangsweisen Vorführung.
17. Unter Verhaftung (Art. 46 Abs. 2 GG) ist nur die Untersuchungshaft gemeint; die Verhaftung zur Strafvollstreckung bedarf wieder einer besonderen Genehmigung.
18. Die Genehmigung zur Verhaftung umschliesst die Genehmigung zur zwangsweisen Vorführung.
19. Die Genehmigung zur zwangsweisen Vorführung umschliesst nicht die Genehmigung zur Verhaftung.
20. Als Beschränkung der persönlichen Freiheit müssen angesehen werden z.B.
 - Haft oder zwangsweise Vorführung wegen Ausbleibens als Zeuge, § 51 StPO und § 380 ZPO.
 - Haft wegen grundloser Zeugnisverweigerung, § 70 StPO und § 390 ZPO.
 - Haft zwecks Erwirkung unvertretbarer Handlungen, § 888 ZPO.
 - Haft zwecks Erzwingung des Offenbarungseides, § 901 ZPO
 - Haft oder sonstige Freiheitsbeschränkung zwecks Vollziehung des persönlichen Sicherheitsarrestes, § 933 ZPO,
 - Haft als Ordnungsstrafe, § 178 GVG,
 - Zwangsweise Vorführung und Haft des Gemeinschuldners im Konkursverfahren, §§ 101 und 106 KG.
 - Einstweilige Unterbringung in einer Heil- oder Pflegeanstalt § 126a StPO.
 - Massregeln der Sicherung und Besserung, Abschnitt 1a StGB.
 - Zwangsweise Vorführung, §§ 134, 230, 236, 329, 387 und 457 StPO.
 - Verhaftung, §§ 114, 125, 230 und 457 StPO
 - Strafhaft.
 - Schutzhaft sowie sonstige Arten polizeilicher Haft.
21. Bei Festnahme eines Abgeordneten bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages bedarf die Durchführung des Strafverfahrens oder eine Verhaftung, soweit sie bis spätestens "im Laufe des folgenden Tages" erfolgt, keiner Genehmigung (Art. 46 Abs. 2 GG).
 - Eine erneute Vorführung oder Verhaftung nach vorheriger Freilassung und Verstreichen des der Tat folgenden Tages.

bedarf dann wieder der Genehmigung des Parlaments; denn hierin liegt eine Beschränkung der persönlichen Freiheit (Art. 46 Abs. 3 GG), die in keinem Zusammenhang mit der Festnahme "auf frischer Tat" steht. Die Strafvollstreckung einer Freiheitsstrafe bedarf in jedem Fall einer besonderen Genehmigung des Bundestages.

22. Bei Übernahme des Abgeordnetenmandats anhängige Strafverfahren, jede Haft, Strafvollstreckung einer Freiheitsstrafe oder sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit (vgl. Ziff. 20) sind von Amts wegen auszusetzen, da alle diese Massnahmen gegen einen Abgeordneten der Genehmigung des Parlaments bedürfen.

Beschlossen in der Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 17. Januar 1958.

Ritzel
Vorsitzender

Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages.

Vom 27. Mai 1958.

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Die in den Bundestag gewählten Abgeordneten erhalten vom Zeitpunkt der Annahme der Wahl, auch wenn die Wahlperiode des letzten Bundestages noch nicht abgelaufen ist, für die Dauer der Mitgliedschaft eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 22,5 vom Hundert des Amtsgehalts eines Bundesministers. Sie ist auf volle 10 Deutsche Mark aufzurunden.

(2) Während der Wahlperiode ausscheidende Mitglieder des Bundestages erhalten die Aufwandsentschädigung bis zum Ende des Monats, in dem sie ausgeschieden sind. Mitglieder, die infolge des Ablaufs der Wahlperiode oder der Auflösung des Bundestages die Mitgliedschaft im Bundestag verlieren und nicht wiedergewählt werden, erhalten darüber hinaus, wenn sie dem Bundestag mindestens ein Jahr angehört haben, für weitere drei Monate Übergangsgeld in Höhe der Aufwandsentschädigung.

(3) Die in den Bundestag gewählten Abgeordneten haben das Recht der freien Benutzung aller Verkehrsmittel der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost. Dieses Recht beginnt mit dem Zeitpunkt der Annahme der Wahl und endet vierzehn Tage nach dem Ablauf der Wahlperiode. Im Falle der Auflösung des Bundestages steht ihnen das Recht bis zum Ablauf des vierzehnten Tages nach der Neuwahl zu.

(4) Der Präsident, seine Stellvertreter, die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder der gemäß Artikel 45 und 45a des Grundgesetzes eingesetzten Ausschüsse haben dieses Recht bis zum Ablauf des vierzehnten Tages nach dem Zusammentritt des neuen Bundestages.

§ 2

(1) Die Mitglieder des Bundestages erhalten als Ersatz für Unkosten (sächliche und personelle Bürokosten) ein Unkostenpauschale von monatlich 600 Deutsche Mark.

(2) Das Unkostenpauschale wird nicht geleistet an Mitglieder des Bundestages, die im letzten Vierteljahr der Wahlperiode in den Bundestag eintreten, wenn der Bundestag, abgesehen von den in § 1 Abs. 4 aufgeführten Ausschüssen seine Tätigkeit bereits abgeschlossen hat.

§ 3

(1) Die Mitglieder des Bundestages erhalten monatlich ein Taggeldpauschale von 500 Deutsche Mark.

(2) An jedem Sitzungstag wird eine Anwesenheitsliste ausgelegt. Welche Tage als Sitzungstage gelten, bestimmt der Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat. Trägt sich ein Mitglied des Bundes-

tages nicht in die Anwesenheitsliste ein, wird ihm vom Taggeldpauschale ein Betrag von 30 Deutsche Mark einbehalten. Dieser Betrag erhöht sich auf 50 Deutsche Mark, wenn ein Mitglied an einem Plenarsitzungstag sich nicht in die Anwesenheitsliste eingetragen hat und nicht beurlaubt war. Die Eintragung in die Anwesenheitsliste wird ersetzt durch Amtieren als Präsident oder Schriftführer, durch protokollierte Wortmeldung in einer Sitzung des Bundestages, durch Teilnahme an einer namentlichen Abstimmung oder durch die Vorlage eines genehmigten Dienstreiseantrages.

(3) Einem Mitglied des Bundestages, das an einer namentlichen Abstimmung nicht teilnimmt, wird ein Betrag von einem Zwanzigstel des Taggeldpauschales abgezogen. Das gilt nicht, wenn ein Abzug schon gemäß Absatz 2 erfolgt ist.

§ 4

(1) Bezieht ein Mitglied des Bundestages an einem Tag, an dem es sich in die Anwesenheitsliste des Bundestages eingetragen hat, Tage- oder Sitzungsgelder aus anderen öffentlichen Mitteln, wird vom Taggeldpauschale ein Betrag von 30 Deutsche Mark einbehalten. Das gleiche gilt für Teilnahme an Sitzungen europäischer Körperschaften.

(2) Während der Dauer seiner Berechtigung zur Freifahrt darf ein Mitglied des Bundestages die Erstattung von Eisenbahnfahrkosten für Reisen innerhalb des Bundesgebietes von anderer Seite nicht annehmen.

§ 5

(1) Die Mitglieder des Bundestages erhalten monatlich ein Reisekostenpauschale, das sich nach den Entfernungen zwischen Wohnsitz und Sitz des Bundestages bemißt. Die Pauschalsätze werden nach Zonen gestaffelt. Mit dem Reisekostenpauschale sind, unbeschadet der in § 7 getroffenen Regelung, alle Unkosten, die den Mitgliedern für Fahrten im Wahlkreis und im Raume Bonn, durch die Benutzung von Schlafwagen, Flugzeugen und Kraftwagen, einschließlich der Reisekosten für Kraftfahrer, entstehen, abgegolten. Die Pauschalsätze werden in besonderen Ausführungsbestimmungen festgelegt, die der Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat erläßt; sie werden veröffentlicht.

(2) Von den in Wahlkreisen gewählten Mitgliedern des Bundestages kann das Reisekostenpauschale entsprechend der Entfernung zwischen dem Sitz des Bundestages und dem Amtssitz des Kreiswahlleiters ihres Wahlkreises in Anspruch genommen werden.

§ 6

Die nach §§ 1 bis 3 und 5 zu leistenden Bezüge sind monatlich im voraus zu zahlen. Sie werden für den Eintrittsmonat anteilig gezahlt. Der Kalender-

monat wird mit dreißig Tagen gerechnet. Ist nur ein Teil der Bezüge zu leisten, wird der Teilbetrag auf volle Deutsche Mark aufgerundet.

§ 7

Dienstreisen von Mitgliedern des Bundestages bedürfen der Zustimmung des Präsidenten. Bei Inlandsreisen gehen die Tagegelder durch das Tagelgeldpauschale als abgegolten. Bei Auslandsdienstreisen erhalten die Mitglieder Tagegelder nach den Sonderbestimmungen für Auslandsdienstreisen der Beamten der Stufe 1 a sowie die Fahrkosten 1. Klasse von der Bundesgrenze bis zum Tagungsort und zurück. Für Sitzungstage im Sinne des § 3 Abs. 2 wird das Auslandstagegeld um 30 Deutsche Mark gekürzt. Beträgt bei Auslandsdienstreisen die Entfernung vom Wohnsitz oder vom Sitz des Bundestages zum Tagungsort mehr als 500 Bahnkilometer, werden dem Mitglied auf Antrag die Kosten für die Benutzung der 1. Schlafwagenklasse erstattet. Der Präsident kann für Inlands- und Auslandsdienstreisen die Benutzung des Flugzeuges genehmigen. Die Höhe der Flugkosten ist im allgemeinen der äußerste Betrag, der bei In- und Auslandsdienstreisen als Reisekosten erstattet wird. Bei Flugreisen in das Ausland und Überseereisen mit dem Schiff finden die Sonderbestimmungen für Auslandsdienstreisen der Beamten sinngemäß Anwendung.

§ 8

Der Präsident versichert die Mitglieder des Bundestages gegen Unfall. Diese haben dem Präsidenten eine schriftliche Erklärung über die Bezugsberechtigung im Todesfall abzugeben. Diese Erklärung hat gegenüber einer testamentarischen Verfügung den Vorrang.

§ 9

(1) Stirbt ein Mitglied des Bundestages, so erhalten seine Hinterbliebenen die noch nicht abgerechneten Vergütungen. Sein überlebender Ehegatte, seine ehelichen und für ehelich erklärten Abkömmlinge sowie die von ihm an Kindes Statt angenommenen Kinder erhalten für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate die Aufwandsentschädigung nach § 1 Abs. 1 als Sterbegeld. Sind Hinterbliebene im Sinne des Satzes 2 nicht vorhanden, kann auf Antrag sonstigen Personen, die die Kosten der letzten Krankheit oder der Bestattung getragen haben, das Sterbegeld bis zur Höhe ihrer Aufwendungen gewährt werden.

(2) Das Sterbegeld wird in einer Summe gezahlt. An wen die Zahlungen zu leisten sind, bestimmt der Präsident.

§ 10

Ein Verzicht auf die Aufwandsentschädigung (§ 1 Abs. 1) ist unzulässig. Die Ansprüche aus diesem Gesetz sind nicht übertragbar.

§ 11

Der Präsident kann, auch abgesehen von den in § 5 Abs. 1 aufgeführten Fällen, im Benehmen mit dem Ältestenrat Ausführungsbestimmungen erlassen.

§ 12

Dieses Gesetz tritt am 1. April 1958 in Kraft. Gleichzeitig treten das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 24. Juni 1954 (Bundesgesetzbl. II S. 637) und die hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen außer Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Die Bundesregierung hat dem vorstehenden Gesetz die nach Artikel 113 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung erteilt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 27. Mai 1958.

Der Bundespräsident
Theodor Heuss

Der Bundeskanzler
Adenauer

Der Bundesminister des Innern
Dr. Schröder

Der Bundesminister der Finanzen
Etzelt

BUND DER STEUERZÄHLER

PRÄSIDIUM

Landesverbände in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein,
Hessen, Niedersachsen und Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz

Unpolitische, überparteiliche Vereinigung



Herrn
Helmut Immesberger
Gerichtsreferendar

Bingen-Rudelheim
Saarlandstraße 63

STUTTGART-S
Eberhardstraße 61
(Turmhaus)
Postschließfach 1122
Telefon 20941/42
Telegramm-Adr.: STEUBU STUTTGART

Stuttg.
Immenhofstraße 22
Telefon 706254/55

Bitte bei Beantwortung unser Zeichen anzugeben.

Ihre Zeichen

Ihre Nachricht vom

13. 2. 1959

Unser Zeichen

IV/110-P

STUTTGART,

18. 2. 1959

Betr.: Altersversorgung der Abgeordneten

Sehr geehrter Herr Immesberger,

wir übersenden Ihnen in der Anlage den Text der Presseinformation, auf welcher die Notiz in der FAZ vom 12. 2. beruht, sowie die Fotokopie eines Artikels, der in der Deutschen Zeitung, und Wirtschafts-Zeitung erschien. Daraus werden Sie wahrscheinlich einiges für den Teil Ihrer Arbeit entnehmen können, in dem das Problem der Abgeordnetenbezüge zur Sprache kommt. Wir dürfen Sie ergänzend noch darauf hinweisen, daß der Bund der Steuerzahler schon bei verschiedenen Gelegenheiten früher einmal vorgeschlagen hat, die Bezüge der Abgeordneten der Besteuerung zu unterwerfen.

Mit freundlichen Grüßen!

Bund der Steuerzahler
Präsidium

Dr. Kogel

SCHNELLBRIEF

PRÄSIDIUM
BUND DER STEUERZAHLER

PI 5/1959/P

BONN / STUTTGART-S - TURMHAUS
Eberhardstraße 61 - Fernsprecher 20941, 20942
Postschloßfach 1122 - Postbeck Stuttgart 58070

Deutsche Bank 6470
Neue Anschrift: Stuttgart
Immenhofer Str. 22
Telefon 708254/55

Scharfe Kritik an MdB-Altersversorgung

Bund der Steuerzahler spricht von Abgeordneten-Subventionen

Scharf kritisierte der Bund der Steuerzahler den jetzt vorliegenden Entwurf zur Altersversorgung der Bundestagsabgeordneten, demzufolge die Bundestagsabgeordneten sich selber kraft ihres eigenen Stimmrechts im Hinblick auf ihre Altersversorgung etwa zehnmal besser stellen würden als alle übrigen Bundesbürger.

Mit seiner Kritik wendet sich der Steuerzahlerbund nicht dagegen, daß Abgeordnete im Alter gesichert werden, wenn sie dessen bedürfen. Er anerkennt durchaus, daß ein Abgeordneter seine Kraft und mitunter auch seine berufliche Laufbahn der Allgemeinheit opfert und daß die Allgemeinheit infolgedessen ihn auch im Alter sicherstellen muß, falls dies im Einzelfall notwendig wird. Bei der Mehrzahl der Bundestagsabgeordneten treffe aber diese Begründung gar nicht zu, denn 107 der 508 Abgeordneten sind Beamte, also voll altersversorgt, 84 sind Angestellte, also auch ausreichend altersversorgt, und nur 198 haben Berufe angegeben, bei denen die Altersversorgung nicht auf den ersten Blick klar zu ersehen ist. Gerade unter diesen 198 befinden sich aber zum Teil Bezieher sehr hoher Einkommen. Bei der Mehrzahl der Bundestagsabgeordneten besteht also für eine eigene Altersversorgung kein echtes Bedürfnis.

Das Gesetz jedoch ist auf die Minderheit der Abgeordneten zugeschnitten und soll nun mit deren Argumenten durchgepaukt werden. Es würde die Bundestagsabgeordneten auf einem weiteren wichtigen Gebiet unseres Lebens, nämlich der Altersversorgung, der Praxis völlig entfremden, wie sie sich auch schon bei der Frage der Steuerfreiheit ihrer Diäten außerhalb der Allgemeinheit gestellt haben. Der Bund der Steuerzahler wiederholt deshalb seine Frage, die er bereits vor der Behandlung der Diätenreform im Sommer 1958 an die Bundestagsabgeordneten gestellt hatte: Wie wollen die gewählten Vertreter des Volkes die Sorgen und Nöte des Volkes verstehen und darüber befinden können, wenn sie sich selber von diesen Nöten dispensieren? Durch

Tafel 20 (Seite 3)

ein solches Vorhaben und derart unpopuläre Gesetze werde, so befürchtet der Bund der Steuerzahler, die Kluft zwischen Bonn und dem Volk nur immer tiefer.

Am stärksten kritisiert der Bund der Steuerzahler, daß die Einzahlungen zu der sogenannten Altersversicherung der Bundestagsabgeordneten bei einer Laufzeit von nur acht Jahren lediglich rund 110 Mark je Monat betragen sollen, um einen Anspruch von 440 Mark Monatsrente ab spätestens dem 60. Lebensjahr zu erlangen. Der Bund der Steuerzahler bezeichnete das als eine Scheinversicherung, der man richtiger den Namen "Bundestagsabgeordneten-Subventionen" geben sollte, denn praktisch müsse der Steuerzahler den Löwenanteil dieser Altersversorgung aus seiner Tasche aufbringen. Wenn nämlich ein heute 50jähriger Sozial- oder Angestelltenversicherter (50 Jahre ist das Durchschnittsalter der Bundestagsabgeordneten) die gleiche Rentenleistung erreichen wollte, so müßte er theoretisch monatlich etwa tausend Mark Prämie zahlen. Zahlt er jedoch den bei der Sozialversicherung statthaften Höchstsatz von monatlich 110 Mark, so muß er dies 40 Jahre lang tun, um später eine gleich hohe Rente von etwa 440 Mark monatlich zu erhalten. Für Privatversicherte sieht der Vergleich noch aufreizender aus, weil der Steuerzahler zur Sozialversicherung über den Bundeshaushalt ja beträchtliche Zuschüsse (5 Milliarden Mark pro Jahr) leistet, die der Privatversicherte anteilig zusätzlich selber aufbringen muß.

Der Bund der Steuerzahler appelliert an die Bundestagsabgeordneten aller Fraktionen, sich des schlechten Eindrucks bewußt zu sein, den ein solches Gesetz auf ihre Wähler machen müßte. Er ruft ihnen die Worte ihres Kollegen Dr. Dresbach ins Gedächtnis, der gesagt hat, am meisten bemühten sich um dieses Gesetz diejenigen, die in der praktischen Arbeit des Bundestags am zurückhaltendsten seien. Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler kann ein Bundestagsabgeordneter, der sich seinen Wählern verpflichtet weiß, einem solchen Gesetz nicht zustimmen.

11. Febr. 1959
S/Pr

Bund der Steuerzahler
Präsidium/Pressestelle

Druck von "Verlag des A. L. B. S." vom 12.2.1959

Pensionen für Abgeordnete a. D.

Lebhafte Kritik an alten, wieder aufgewärmten Wünschen

Zum drittenmal schon wird im Bundestag ein Vorstoß unternommen, für Abgeordnete eine Pensionsversicherung einzuführen. Im ersten und zweiten Bundestag war dieser Wunsch unerfüllt geblieben. Vielleicht hält man nach den mehrmals erhöhten und nach wie vor steuerfreien Einnahmen der Parlamentarier einen Pensionsanspruch jetzt für eine natürliche Forderung aller übrigen Vorteile. Vielleicht sollen aber die Bundestagsabgeordneten auch nur die Vorreiter für die nicht weniger pensionshungrigen Abgeordneten der Länderparlamente sein. Denn die Frage würden dem Beispiel Bonn's, wenn es Erfolg hätte, sicher rasch folgen. **§ 14 DZ 18.2.59**

Aber so weit sind wir noch nicht. In der Presse wird auch diesmal recht sauer auf diese Pläne reagiert. Vor den Kritikern hat der Bund der Steuerzahler sogar eine Rechnung über Prämienzahlungen und Leistungen aufgestellt, deren Ergebnis jeden Wähler erschrecken muß. Trotzdem sollte getrost zugegeben werden, daß es in einigen Staaten Pensionsrücklagen für Abgeordnete gibt, zum Beispiel in Frankreich, Italien, Belgien, Holland und Schweden. Die Anwartschaft ist dort an ähnliche Bedingungen geknüpft, wie sie auch für unsere Abgeordneten vorzusehen sind, etwa an die Zugehörigkeit zum Parlament während zweier Legislaturperioden, an ein bestimmtes Alter und an eine Prämienzahlung nach einem bestimmten Prozentsatz der Diäten. Nur mit dem wichtigsten Unterschied, daß wie in Italien der Staat, das heißt der Steuerzahler, keinen Zuschuß zur Pensionskasse leistet, oder wie in Belgien der dort übliche Staatszuschuß deswegen für berechtigt gehalten wird, weil die Abgeordneten ihre Diäten zu versteuern müssen. Nirgendwo wird ein Staatszuschuß verlangt oder gewährt, wenn wie bei uns die Einnahmen der Parlamentarier steuerfrei sind. In England und in der Schweiz, den beiden Staaten mit der längsten demokratischen Tradition, sind Abgeordnetenversionen hingegen ganz unbekannt.

Wenn sich die Befürworter des Entwurfs also auf jene Länder berufen, die eine Pension für Abgeordnete eingeführt haben, dann sollten sie erstens sagen, daß England und die Schweiz nicht dazu gehören; zweitens, daß es überall als unzumutbar empfunden wird, zu den steuerfreien Einnahmen noch nach vom Steuerzahler Zuschüsse zur Pensionskasse zu verlangen; und drittens, daß die ausländischen Beispiele noch lange nichts darüber aussagen, ob ihre Nachahmung für uns überhaupt zweckmäßig ist. Wir verneinen diese Zweckmäßigkeit heute noch genau so wie in den früheren Jahren. Und zwar nicht allein deshalb, weil die meisten Abgeordneten ohnehin schon pensionsberechtigt sind wie die 10% Beamten im Bundestag und der größte Teil der übrigen Nichtbeamten. Sondern weil mit diesem Pensionsanspruch das Kleben am Mandat und damit das Wohlverhalten nach Vorschrift der Fraktion noch schlimmer wird, als es heute schon der Fall ist. Außerdem sollte man neben vielen anderen ebenso wichtigen Gründen, die keiner Wiederholung bedürftig, nicht vergessen, daß solche Wünsche die qualitative Auslese in der Zusammensetzung des Bundestags noch weiter verschlechtern müssen. Das Kleben am Amt, in der Absicht, pensioniert zu werden, führt doch nur zu falscher Geschäftigkeit der Politiker. Man macht sich auch dort Geschäft, wo es kein Geschäft gibt, also genau das Gegenteil von dem, was wir nötig haben. Weniger Geschäft und mehr Zeit für einen ordentlichen privaten Beruf wäre unserer Abgeordneten und unserem parlamentarischen Betrieb entschieden bekommen. So werden doch nur wieder jene politischen Figuren prämiert, die in diesem „Beruf“ mehr verdienen, als ihnen sonst geboten würde. Diese Art Auslese verschärft die negativen Tendenzen unseres Parlamentarismus. Die Abgeordnetenversion würde sie zur Dauererscheinung machen. Daran sind die Wähler aber nicht interessiert. Und deshalb sollte man auch diesmal die Finger davon lassen.

H.C.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
4 — 10002 — 3566/59 IV

Bonn, den 22. Dezember 1959

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

**Entwurf eines Gesetzes über die politischen
Parteien (Parteiengesetz)**

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 210. Sitzung am 23. Oktober 1959 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Ludwig Erhard

Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

(1) Parteien im Sinne dieses Gesetzes sind Vereinigungen, zu deren Zielen es gehört, an der politischen Willensbildung des Volkes durch Teilnahme an Wahlen zum Bundestag oder einem Landtag und die verantwortliche Vertretung eines Volkes in diesen Körperschaften mitzuwirken, wenn sie nach der Zahl ihrer Mitglieder, nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit und den sonstigen Umständen eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.

(2) Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

(3) Als Parteien im Sinne dieses Gesetzes gelten nicht

- a) Vereinigungen, deren Ziele sich auf die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden beschränken,
- b) Vereinigungen, die nur vorübergehend zusammentreten, um für bestimmte bevorstehende Wahlen Bewerber aufzustellen (Wahlvereinigungen),
- c) Parteiorganisationen, die ihren Sitz oder ihre Geschäftsleitung außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes haben,
- d) Parteiorganisationen von Ausländern.

§ 2

(1) Die Parteien erfüllen bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine öffentliche Aufgabe. Sie dienen gemeinnützigen Zwecken. Die Parteien sollen

die politischen Meinungen und Bestrebungen im Volke, die sie für bedeutsam und förderlich halten, aufnehmen und zur Geltung bringen,

die Fragen des politischen Lebens so weit klären und zu ihnen Stellung nehmen, daß dem Volke bei den öffentlichen Wahlen klare politische Entscheidungen ermöglicht werden,

die innere Anteilnahme des Volkes am politischen Leben wachhalten und

auf eine enge Verbundenheit des Volkes mit dem Staate, seiner verfassungsmäßigen Ordnung und den demokratischen Einrichtungen hinwirken.

(2) Es ist Pflicht jeder Partei, nach bestem Wissen dem Wohl des deutschen Volkes zu dienen.

(3) Die Parteien sind in ihren Entschlüssen frei und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.

§ 3

(1) Unbeschadet der Vorschriften dieses Gesetzes organisieren sich die Parteien frei in der von ihnen gewählten Rechtsform des bürgerlichen Rechts.

(2) Jede Partei kann unter ihrem Namen klagen und verklagt werden.

§ 4

(1) Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.

(2) Die allgemeine Parteiorganisation gliedert sich in Gebietsverbände. Die gebietliche Untergliederung muß so weit ausgebaut sein, daß den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich ist. Organisatorische Zusammenschlüsse mehrerer Gebietsverbände, die den verbandsmäßigen Aufbau der Parteiorganisation nicht wesentlich beeinträchtigen, sind statthaft. Das Verhältnis der Gesamtpartei zu den Gebietsverbänden und das Verhältnis höherer Gebietsverbände zu den nachgeordneten werden durch die Satzung bestimmt; dabei muß die grundsätzliche Selbstbestimmung in Angelegenheiten von nur gebietlicher Bedeutung gewahrt bleiben.

(3) Soweit in einer Partei Landesverbände nicht bestehen, gelten die in diesem Gesetz für Landesverbände getroffenen Regelungen für die dem Bundesverband folgenden nächstniedrigen Gebietsverbände. Bei Parteien, deren Organisation sich auf das Gebiet eines Landes beschränkt (Landesparteien), gelten die in diesem Gesetz für den Bundesverband getroffenen Regelungen für den Landesverband.

(4) Die Mitglieder aus Teilen Deutschlands, denen es versagt ist, am freien politischen Leben des deutschen Volkes teilzunehmen, können im Rahmen der allgemeinen Parteiorganisation eigene Vertretungen, auch mit den Rechten von Gebietsverbänden, erhalten.

§ 5

Als Sonderorganisationen (Organisationen mit besonderen Aufgaben innerhalb der Partei) gelten

1. Personenvereinigungen, die an die Beschlüsse der Parteiorgane (§ 11 Abs. 2) gebunden sind, wenn sie sich ganz oder überwiegend aus Parteimitgliedern zusammensetzen,
2. selbständig wirtschaftende Geschäftsbetriebe und Einrichtungen, die nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse organisatorisch, finanziell und wirtschaftlich in die Partei eingegliedert sind.

Sie sind Teile der Partei. Eigene Rechtsfähigkeit der Organisation steht der Zugehörigkeit zur Partei nicht entgegen.

§ 6

Nebenorganisationen einer Partei sind Personenvereinigungen, Geschäftsbetriebe und andere Einrichtungen, die, ohne in die Partei eingegliedert zu sein, als Teil einer von der Partei bestimmten politischen Gesamtbewegung im Rahmen ihres besonderen Aufgabenbereichs den Zweck verfolgen, die politischen Grundsätze der Partei zu verbreiten, Mitglieder an die Partei heranzuführen oder sie sonst zu unterstützen. Sie gelten nicht als Teile der Partei.

§ 7

(1) Der Name einer Partei, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gebildet wird, muß sich von dem Namen einer bereits bestehenden Partei deutlich unterscheiden; das gleiche gilt für Kurzbezeichnungen. In der Wahlwerbung und im Wahlverfahren muß der satzungsmäßige Name oder dessen Kurzbezeichnung geführt werden; Zusatzbezeichnungen können weggelassen werden. Die Wahlgesetze können bestimmen, daß die Wahlvorschläge von Parteien, deren Namen zu Verwechslungen Anlaß geben, mit Unterscheidungsbezeichnungen versehen werden.

(2) Sämtliche gebietlichen Untergliederungen der allgemeinen Parteiorganisation müssen den Namen der Gesamtpartei unter Zusatz ihrer Organisationsstellung (Landesverband, Kreisverband, Ortsverband usw.) führen. Zusatzbezeichnungen für gebietliche Untergliederungen sind nur an nachfolgender Stelle zulässig. In der allgemeinen Werbung und in der Wahlwerbung braucht die Bezeichnung der Organisationsstellung nicht verwendet zu werden.

(3) Gebietsverbände und sonstige Teilorganisationen, die aus der Partei ausscheiden, verlieren das Recht, den Namen der Partei weiterzuführen. Ein neu gewählter Name muß sich von dem bisherigen Namen eindeutig unterscheiden; er darf nicht in einem bloßen Zusatz zu dem bisherigen Namen bestehen. Entsprechendes gilt für Kurzbezeichnungen.

(4) Im übrigen finden die Bestimmungen des bürgerlichen Rechts über Namen Anwendung.

§ 8

(1) Soweit der Staat oder ein anderer Träger öffentlicher Gewalt den Parteien seine Einrichtungen zur Verfügung stellt oder ihnen sonst öffentliche Leistungen gewährt, können alle Parteien verlan-

gen, in grundsätzlich gleicher Weise behandelt zu werden. Der Umfang der Benutzung oder Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien abgestuft werden; die Bedeutung ist in erster Linie nach den vorangegangenen Wahlerfolgen (Wählerzahlen), gegebenenfalls nach anderen sachgerechten, leicht nachprüfaren Gesichtspunkten zu bemessen. Bei Einrichtungen und Leistungen, die im Zusammenhang mit einer Wahl zur Verfügung gestellt oder gewährt werden, beschränkt sich dieses Recht während der Dauer des Wahlkampfes auf diejenigen Parteien, die Wahlvorschläge eingereicht haben. Zu Rundfunksendungen brauchen nur Parteien zugelassen zu werden, deren Wahlvorschläge nach Art oder Zahl in einem angemessenen Verhältnis zum Sendeggebiet stehen. Satz 3 und 4 gelten sinngemäß auch für Volksabstimmungen, an denen sich Parteien stimmwerbend beteiligen.

(2) Die Möglichkeit, öffentliche Leistungen an bestimmte sachliche, von allen Parteien zu erfüllende Voraussetzungen zu knüpfen, bleibt unberührt.

(3) Ist gegen eine Partei Antrag auf Entscheidung gestellt, ob sie verfassungswidrig ist, so kann jede der in § 43 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht genannten Stellen beim Bundesverfassungsgericht beantragen, die Rechte der Partei auf Benutzung öffentlicher Einrichtungen oder Gewährung sonstiger öffentlicher Leistungen vorübergehend außer Kraft zu setzen.

§ 9

Die Betätigung der Parteien, ihrer Mitglieder und ihrer Beauftragten unterliegt den allgemeinen, für jedermann verbindlichen Gesetzen.

ZWEITER ABSCHNITT

Innere Ordnung

§ 10

(1) Jede Partei muß eine schriftliche Satzung und ein schriftliches Programm haben. Die Gebietsverbände der allgemeinen Parteiorganisation regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzung, soweit die Satzungen höherer Parteiverbände hierüber keine Vorschriften enthalten.

(2) Die Satzungen müssen Bestimmungen enthalten über

1. Namen, Zweck, Sitz und Tätigkeitsgebiet der Partei,
2. Aufnahme, Austritt und Ausschluß sowie die Rechte und Pflichten der Mitglieder,
3. die allgemeine Gliederung der Partei,
4. die Bildung des Vorstandes und der übrigen Organe (§ 11 Abs. 2),
5. diejenigen Angelegenheiten, welche der Beschlußfassung durch die Parteiversammlung (§ 12) vorbehalten sind,
6. die Voraussetzungen, unter denen die Parteiversammlung zu berufen ist, über Form und Fristen der Berufung und die Beurkundung der Beschlüsse,

7. die Parteiverbände und Organe, die zur Einreichung (Unterzeichnung) von Wahlvorschlägen für die Wahlen zu den Volksvertretungsorganen öffentlicher Gebietskörperschaften befugt sind, soweit hierüber keine gesetzlichen Bestimmungen bestehen.

(3) Die Satzung, das Programm und die Namen der Vorstandsmitglieder der Gesamtpartei, deren spätere Änderungen und die Auflösung der Gesamtpartei sind dem Bundeswahlleiter mitzuteilen. Für die Landesverbände gilt Satz 1 entsprechend. Die genannten Unterlagen können beim Bundeswahlleiter von jedermann eingesehen werden.

§ 11

(1) Die Gesamtpartei sowie alle ihre Gebietsverbände müssen einen Vorstand und eine Mitgliederversammlung haben. Durch die Satzung kann bestimmt werden, daß in den überörtlichen Verbänden an die Stelle der Mitgliederversammlung eine Vertreterversammlung tritt, deren Mitglieder auf die Dauer von höchstens zwei Jahren durch Mitglieder- oder Vertreterversammlungen der nachgeordneten Verbände gewählt werden. Vertreterversammlungen können auch für Ortsverbände von mehr als 1000 Mitgliedern gebildet werden.

(2) Die Satzung kann weitere der Willensbildung des jeweiligen Parteiverbandes dienende Einrichtungen (Organe) vorsehen. Sie sind in der Satzung ausdrücklich als solche zu bezeichnen.

§ 12

(1) Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung (Parteiversammlung) der Gesamtpartei tritt mindestens alle zwei Jahre, die der nachgeordneten Gebietsverbände jedes Jahr mindestens einmal zusammen. Die Parteiversammlung ist das oberste Organ des jeweiligen Parteiverbandes.

(2) Vorstandsmitglieder, Mitglieder anderer Organe des Parteiverbandes sowie Angehörige des in § 13 Abs. 3 genannten Personenkreises können einer Vertreterversammlung kraft Satzung angehören, dürfen aber in diesem Falle nur bis zu einem Fünftel der satzungsmäßigen Gesamtzahl der Versammlungsmitglieder mit Stimmrecht ausgestattet sein.

(3) Die Parteiversammlung beschließt im Rahmen der Zuständigkeiten des Parteiverbandes innerhalb der Gesamtpartei über die Satzung, das Parteiprogramm, die Beitragsordnung, die Schiedsgerichtsordnung, die Grundlinien der Politik und die Auflösung des Parteiverbandes.

(4) Die Parteiversammlung wählt den Vorsitzenden des Parteiverbandes, seine Stellvertreter und die übrigen Mitglieder des Vorstandes, die Mitglieder etwaiger anderer Organe und die Vertreter in den Organen höherer Parteiverbände, soweit in diesem Gesetz nichts anderes zugelassen ist.

(5) Die Parteiversammlung nimmt mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht des Vorstandes

entgegen und faßt über ihn Beschluß. Der finanzielle Teil des Berichts ist vor der Berichterstattung durch Rechnungsprüfer, die von der Parteiversammlung gewählt werden, zu überprüfen.

§ 13

(1) Der Vorstand wird auf höchstens drei Jahre gewählt. Er muß aus mindestens drei Mitgliedern bestehen.

(2) Mitglied des Vorstandes eines Bundes- oder Landesverbandes kann nur sein, wer Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist.

(3) Dem Vorstand können kraft Satzung angehören:

- a) Amtsträger der Partei und Vertreter von Sonder- und Nebenorganisationen der Partei,
- b) Abgeordnete in den Vertretungsorganen öffentlicher Gebietskörperschaften,
- c) Parteimitglieder, die ein leitendes öffentliches Amt bekleiden.

Der Anteil der nichtgewählten Mitglieder darf ein Drittel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen; er kann um weitere Mitglieder mit beratender Stimme erhöht werden, muß jedoch auch dann noch unter der Hälfte der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder liegen.

(4) Der Vorstand leitet den Parteiverband und führt dessen Geschäfte nach Maßgabe von Gesetz und Satzung sowie der Beschlüsse der ihm übergeordneten Organe. Er vertritt den Parteiverband gemäß § 26 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

(5) Zur Durchführung der Beschlüsse des Vorstandes sowie zur Erledigung der laufenden und der besonders dringlichen Vorstandsgeschäfte kann aus der Mitte des Vorstandes ein geschäftsführender Vorstand gebildet werden. Seine Mitglieder können auch vom Vorstand gewählt oder durch die Satzung bestimmt werden.

§ 14

(1) Die Mitglieder von allgemeinen Parteiausschüssen und ähnlichen Einrichtungen, die nach der Satzung umfassende Zuständigkeiten für die Beratung oder Entscheidung politischer und organisatorischer Fragen der Partei besitzen, können auch von den Parteiversammlungen nachgeordneter Parteiverbände gewählt werden.

(2) Der Vorstand und Angehörige des in § 13 Abs. 3 genannten Personenkreises können einem solchen Organ kraft Satzung angehören. Der Anteil der nichtgewählten Mitglieder darf ein Drittel der Gesamtmitgliederzahl des Organs nicht übersteigen; er kann um weitere Mitglieder mit nur beratender Stimme erhöht werden, muß jedoch auch dann noch unter der Hälfte der Gesamtmitgliederzahl des Organs liegen.

(3) Das Amt der gewählten Mitglieder der in Absatz 1 genannten Organe dauert höchstens drei Jahre.

§ 15

Die Zusammensetzung einer Vertreterversammlung oder eines sonstigen Organs, das ganz oder teilweise aus Vertretern von Gebietsverbänden besteht, muß in der Satzung festgelegt sein. Neben der Zahl der vertretenen Mitglieder kann auch die Zahl der für die Partei im Bereich eines Gebietsverbandes bei vorausgegangenen Wahlen abgegebenen Wählerstimmen berücksichtigt werden. Die Verteilung nach Mitgliederzahlen muß überwiegen. Das Stimmrecht der Vertreter eines Gebietsverbandes kann davon abhängig gemacht werden, daß der Verband seine Beitragspflicht erfüllt hat.

§ 16

(1) Zur Schlichtung und Entscheidung von Streitigkeiten der Partei mit einzelnen Mitgliedern und Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung sind bei den Parteiverbänden höherer Stufe Parteischiedsgerichte zu bilden. Für mehrere Parteiverbände der Kreisstufe können gemeinsame Schiedsgerichte gebildet werden.

(2) Die Mitglieder der Schiedsgerichte werden von der für ihren Bereich zuständigen Parteiversammlung auf die Dauer von mindestens zwei und höchstens vier Jahren gewählt. Sie dürfen nicht dem Vorstand des Parteiverbandes, bei dem das Schiedsgericht gebildet ist, angehören, von der Partei keine Einkünfte beziehen und in keinem Dienstverhältnis zu ihr stehen. Die Mitglieder der Schiedsgerichte sind unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

(3) Die Satzung kann vorsehen, daß die Schiedsgerichte allgemein oder im Einzelfalle mit Beisitzern besetzt werden, die von den Streitparteien paritätisch benannt werden.

(4) Für die Tätigkeit der Parteischiedsgerichte ist eine Schiedsgerichtsordnung zu erlassen, die den Beteiligten rechtliches Gehör und ein gerechtes Verfahren gewährleistet.

§ 17

(1) Alle Organe der Partei fassen ihre Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, soweit nicht durch Gesetz oder Satzung erhöhte Stimmenmehrheit vorgeschrieben ist.

(2) Wahlen können auch nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl oder der Verhältniswahl vorgenommen werden. Die Wahlen der Vorstandsmitglieder und der Vertreter zu Organen höherer Parteiverbände sind geheim. Bei den übrigen Wahlen kann offen abgestimmt werden, wenn sich auf Befragen kein Widerspruch erhebt.

(3) Das Antragsrecht in den Parteiversammlungen muß so gestaltet sein, daß eine demokratische Willensbildung gewährleistet ist, insbesondere auch vorhandene Minderheiten ihre Vorschläge angemessen zur Erörterung bringen können. In den Versammlungen höherer Parteiverbände muß mindestens den Vertretern eines Parteiverbandes der nächstniedrigsten Organisationsstufe ein Antragsrecht eingeräumt sein. Bei Wahlen ist eine Bindung an Wahlvorschläge anderer Parteigorgane unstatthaft.

§ 18

(1) Alle ordentlichen Mitglieder der Partei und ihre Vertreter in den Parteiorganen haben gleiches Stimmrecht.

(2) Die zuständigen Stellen der Partei entscheiden nach Maßgabe der Satzung frei über die Aufnahme von Mitgliedern. Die Mitglieder sind jederzeit zum sofortigen Austritt aus der Partei berechtigt.

(3) In der Satzung sind festzulegen:

- a) die zulässigen Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder,
- b) die Gründe, die zu Ordnungsmaßnahmen berechtigen,
- c) die Parteistellen, die Ordnungsmaßnahmen anordnen können.

In den Fällen des Ausschlusses, der Amtsenthebung oder der Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern muß der Beschluß begründet werden.

§ 19

(1) Die Auflösung und der Gesamtausschluß nachgeordneter Parteiverbände sowie die Amtsenthebung ganzer Organe derselben sind nur zulässig, soweit sie in der Satzung ausdrücklich vorgesehen sind. In diesem Falle ist in der Satzung festzulegen,

- a) aus welchen Gründen die Maßnahmen erfolgen dürfen,
- b) welcher übergeordnete Verband und welches Organ dieses Verbandes hierzu berechtigt ist.

(2) Dem Vorstand eines übergeordneten Parteiverbandes darf die Zuständigkeit für Maßnahmen der in Absatz 1 genannten Art nur unter dem Vorbehalt der Bestätigung durch ein höheres Organ dieses Verbandes übertragen werden; die Maßnahme tritt außer Kraft, wenn die Bestätigung nicht innerhalb von drei Monaten ausgesprochen wird.

DRITTER ABSCHNITT

Aufstellung von Wahlbewerbern

§ 20

(1) Bewerber für Wahlen zu den Volksvertretungsorganen öffentlicher Gebietskörperschaften müssen durch eine Versammlung der wahlberechtigten Parteimitglieder in dem jeweiligen Wahlkreis oder durch eine Versammlung der von ihnen hierzu aus ihrer Mitte gewählten Vertreter (Vertreterversammlung) in geheimer Abstimmung gewählt werden. Bei Listenvorschlägen ist auch über die Reihenfolge der Bewerber geheim abzustimmen.

(2) Vertreterversammlung kann auch eine nach der Satzung allgemein für bevorstehende Wahlen von den wahlberechtigten Mitgliedern der Partei bestellte Versammlung sein, wenn sie nicht früher

als zwei Jahre vor dem Wahltag gewählt worden ist. Auf den Parteivorstand oder ein sonstiges Organ der Parteiführung kann die Auswahl der Parteibewerber nicht übertragen werden. Ist der Wahlkreis, für den Bewerber aufzustellen sind, kleiner als der Zuständigkeitsbereich der Versammlung, so sind nur die aus dem Wahlkreis stammenden Vertreter stimmberechtigt.

(3) Umfaßt eine Gemeinde oder ein Landkreis mehrere Wahlkreise, so können die Bewerber für diese Wahlkreise in einer gemeinsamen Versammlung gewählt werden.

(4) Zu einer Vertreterversammlung müssen mindestens 20, zu einer Landesvertreterversammlung mindestens 50 Vertreter gewählt werden. Im Falle des Absatzes 2 Satz 3 müssen mindestens 10 Vertreter stimmberechtigt sein. Die mittelbare Wahl der Vertreterversammlung darf nicht über mehr als eine Zwischenstufe, die einer Landesvertreterversammlung nicht über mehr als zwei Zwischenstufen erfolgen. § 15 findet entsprechende Anwendung.

(5) Wahlkreis im Sinne der vorstehenden Bestimmungen ist jeweils derjenige Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag aufzustellen ist. Wahlberechtigte Parteimitglieder sind im Falle des Absatzes 1 diejenigen Mitglieder, die im Zeitpunkt ihrer Stimmabgabe die Wahlrechtsvoraussetzungen für die bevorstehende Volksvertretungswahl erfüllen, im Falle des Absatzes 2 diejenigen Mitglieder, die sie für mindestens eine der Wahlen erfüllen, für die die Versammlung Bewerber aufzustellen hat.

(6) Der Landesvorstand oder eine andere in der Landessatzung hierfür vorgesehene Stelle kann gegen den Beschluß einer Versammlung Einspruch erheben. Auf einen solchen Einspruch ist die Abstimmung zu wiederholen. Ihr Ergebnis ist endgültig.

§ 21

(1) Für alle in § 20 vorgesehenen Versammlungen gilt § 17 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 entsprechend. Das Nähere über die Wahl von Vertreterversammlungen, über die Berufung, Beschlußfähigkeit und Durchführung der Versammlungen sowie über das Verfahren für die Wahl der Bewerber regeln die Parteien durch ihre Satzungen. Mangels besonderer Regelungen finden die für Parteiversammlungen geltenden Satzungsbestimmungen sinngemäß Anwendung.

(2) Welche Nachweise für die Einhaltung der Bestimmungen dieses Abschnitts im Wahlverfahren zu erbringen sind und welche Folgen sich ergeben, wenn die Nachweise nicht erbracht werden, bestimmt sich nach den Wahlgesetzen.

(3) Soweit in einem Lande Besonderheiten des Wahlsystems der vollen Anwendung des § 20 entgegenstehen, können durch Landesgesetz die erforderlichen Sonderregelungen zur Anpassung an das Wahlsystem getroffen werden. Das Wahlgesetz kann auch eine bestimmte Reihenfolge der Bewerber für nichtgebundene Listenvorschläge festlegen.

VIERTER ABSCHNITT

Rechenschaftslegung

§ 22

(1) Der oberste Parteivorstand hat über die Herkunft der Mittel, die seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahr) zugeflossen sind, in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben.

(2) Der Rechenschaftsbericht muß von einem öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) nach den Vorschriften der §§ 27 bis 29 überprüft sein. Er ist bis zum 30. September des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Bundeswahlleiter einzureichen und von diesem im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

§ 23

(1) In dem Rechenschaftsbericht sind die Einnahmen des Bundesverbandes und die Einnahmen der einzelnen Landesverbände gesondert aufzuführen. Die Einnahmen der den Landesverbänden nachgeordneten Parteiverbände sind ungesondert in die Teilberichte der Landesverbände aufzunehmen. Die Landesverbände haben die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Verbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren. Die Einnahmen von Sonderorganisationen sind bei dem Parteiverband auszuweisen, dem sie eingegliedert sind.

(2) In der Einnahmerekchnung sind folgende Posten gesondert auszuweisen:

1. Mitgliederbeiträge;
2. Fraktionsbeiträge und ähnliche regelmäßige Amtsträgerbeiträge;
3. Einnahmen aus Vermögen, Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei, soweit sie nicht unter die Einnahmeart 4 fallen;
4. Einnahmen aus selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetrieben und Einrichtungen der Partei (§ 5 Nr. 2);
5. Spenden,
 - a) Mitglieds Spenden,
 - b) Fremdspenden;
6. Kredite.

(3) In die Einnahmerekchnung werden nicht einbezogen:

1. öffentliche Leistungen,
2. Leistungen anderer Teilorganisationen der Partei mit Ausnahme der in Absatz 2 Nr. 4 und der in § 24 Abs. 4 genannten Einnahmen.

(4) Die Partei kann dem Rechenschaftsbericht, insbesondere auch einzelnen seiner Posten, kurzgefaßte Erläuterungen beifügen.

§ 24

(1) Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 23 Abs. 2) nichts Besonders gilt, jeder Zufluß von Geld oder geldwerten Leistungen, der weder durch eine gleichwertige Gegenleistung ausgeglichen ist noch auf einer Ersatz-, Entschädigungs- oder Rückerstattungspflicht beruht. Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere.

(2) Alle Einnahmen sind mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen. Mit der Einnahme zusammenhängende Ausgaben dürfen nur insoweit abgezogen werden, als sie unmittelbaren Aufwand zur Beschaffung der betreffenden Einnahme darstellen.

(3) Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen.

(4) Durchlaufende Gelder und Leistungen sowie Mitgliederbeiträge und sonstige Einnahmen, die von vornherein für eine schlüsselmäßige Verteilung unter mehrere Parteiverbände bestimmt sind, werden bei der Stelle ausgewiesen, bei der sie endgültig verbleiben.

§ 25

(1) Mitgliederbeiträge im Sinne des § 23 Abs. 2 Nr. 1 sind Beiträge, die die Mitglieder lediglich in ihrer Eigenschaft als Mitglieder auf Grund der Satzung zu entrichten verpflichtet sind, insbesondere auch Aufnahmegebühren und Sonderumlagen.

(2) Bei den in § 23 Abs. 2 Nr. 3 genannten Einnahmequellen ist der Reinertrag der einzelnen Vermögensanlage, Veranstaltung oder Unternehmung einzusetzen. Die Ausweisungspflicht nach § 23 Abs. 2 Nr. 5 und 6 bleibt unberührt.

(3) Bei den Einnahmen aus selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetrieben und Einrichtungen der Partei ist der steuerliche Gewinn einzusetzen. Soweit handels- oder steuerrechtliche Vorschriften nicht dazu verpflichten, Bücher zu führen und regelmäßig Jahresabschlüsse zu machen, tritt an die Stelle des steuerlichen Gewinns der Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Bei Einnahmen aus Spenden bleiben Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder oder die Nebenorganisationen der Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen oder die einen Wert von 1000 DM nicht übersteigen, unberücksichtigt. Für die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen der Parteierwerbung gilt Satz 1 entsprechend.

(5) Bei Einnahmen aus Krediten sind nur Kreditzuflüsse von mehr als 1000 DM und diese nur dann auszuweisen, wenn der Kredit nicht bis zum Schluß des Rechnungsjahres abgedeckt worden ist.

§ 26

(1) Jede Partei hat Bücher über ihre rechnungspflichtigen Einnahmen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu verfahren.

(2) Das Geschäftsjahr selbständig wirtschaftender Geschäftsbetriebe und Einrichtungen der Partei muß mit dem Rechnungsjahr für den Rechenschaftsbericht übereinstimmen.

§ 27

(1) Bei Durchführung der nach § 22 Abs. 2 erforderlichen Prüfung sind der Bundesverband sowie nach Wahl des Prüfers mindestens zwei Landesverbände und vier nachgeordnete Gebietsverbände zu prüfen.

(2) Der Prüfer kann von den Vorständen der zu prüfenden Partei und den von ihnen dazu ermächtigten Personen alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert. Es ist ihm insoweit auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände der Partei zu prüfen.

(3) Der Vorstand des zu prüfenden Parteiverbandes hat dem Prüfer schriftlich zu versichern, daß in dem Rechenschaftsbericht alle rechnungspflichtigen Einnahmen erfaßt sind. Auf die Versicherung der Vorstände nachgeordneter Parteiverbände kann Bezug genommen werden. Es genügt die Versicherung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitgliedes.

§ 28

(1) Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen, der dem Vorstand der Gesamtpartei und dem Vorstand des geprüften Parteiverbandes zu übergeben ist.

(2) Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen,

daß nach pflichtmäßiger Prüfung auf Grund der Bücher und Schriften der Partei sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang (§ 27 Abs. 1) den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht.

Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Die geprüften Parteiverbände sind im Prüfungsvermerk namhaft zu machen.

(3) Der Prüfungsvermerk ist auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und in vollem Wortlaut nach § 22 Abs. 2 Satz 1 mit zu veröffentlichen.

§ 29

(1) Als Prüfer darf nicht bestellt werden, wer Vorstandsmitglied, Mitglied eines allgemeinen Parteiausschusses (§ 14), Kontroll- oder Revisionsausschusses, Revisionsbeauftragter oder Angestellter

der zu prüfenden Partei ist oder in den letzten drei Jahren vor der Bestellung war.

(2) Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet. § 141 des Aktiengesetzes findet entsprechende Anwendung.

FUNFTER ABSCHNITT

Durchführung des Verbots verfassungswidriger Parteien

§ 30

(1) Wird eine Partei oder eine Teilorganisation einer Partei nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, so treffen die Innenminister und die Polizeibehörden der Länder im Rahmen der Gesetze alle Maßnahmen, die zur Vollstreckung des Urteils und etwaiger zusätzlicher Vollstreckungsregelungen des Bundesverfassungsgerichts erforderlich sind. Die Innenminister haben zu diesem Zwecke unbeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Polizeibehörden ihres Landes.

(2) Erstreckt sich die Organisation der Partei oder des für verfassungswidrig erklärten Teils der Partei über das Gebiet eines Landes hinaus, so trifft der Bundesminister des Innern die für eine einheitliche Vollstreckung erforderlichen Anordnungen.

(3) Das Bundesverfassungsgericht kann die Vollstreckung nach § 35 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht abweichend von den Vorschriften der Absätze 1 und 2 regeln.

(4) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Vollstreckungsmaßnahmen haben keine aufschiebende Wirkung. Betrifft ein Verwaltungsstreitverfahren eine Frage, die für die Vollstreckung des Urteils von grundsätzlicher Bedeutung ist, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn der Bundesminister des Innern dies beantragt. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet auch über Einwendungen gegen die Art und Weise der Durchführung der von ihm angeordneten besonderen Vollstreckungsmaßnahmen.

(5) Im Falle der Vermögenseinziehung findet § 9 des Vereinsgesetzes entsprechende Anwendung. Verbandsbehörde im Sinne dieser Bestimmung ist der zuständige Landesminister des Innern, im Falle des Absatzes 2 der Bundesminister des Innern.

§ 31

Wird eine Partei oder eine Teilorganisation einer Partei nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, so verlieren diejenigen Abgeordneten im Bundestag, in den Landtagen und in den Volksvertretungen der kommunalen Gebietskörperschaften ihren Sitz, welche der Partei oder Teilorganisation noch nach der Antragstellung (§ 43 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) angehört haben. Die von der Partei zur Wahl vor-

geschlagenen Listennachfolger und Ersatzmänner verlieren ihre Anwartschaft. Die Entscheidung darüber, welche Abgeordneten ihren Sitz verloren haben, ist binnen eines Monats zu treffen. Bis zur Rechtskraft der Entscheidung können die Abgeordneten nicht mehr an den Arbeiten der Vertretungskörperschaft teilnehmen. Das weitere regeln die Wahlgesetze.

§ 32

(1) Es ist verboten, Organisationen zu bilden, die die verfassungswidrigen Bestrebungen einer nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 46 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei an deren Stelle ganz oder teilweise weiter verfolgen (Ersatzorganisation).

(2) Ist die Ersatzorganisation eine Vereinigung oder Wählergruppe, so finden die §§ 10 Abs. 2 und 11 des Vereinsgesetzes entsprechende Anwendung. Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung. Ist die Ersatzorganisation eine Partei, die bereits vor dem Verbot der ursprünglichen Partei bestanden hat oder im Bundestag oder in einem Landtag durch Abgeordnete vertreten ist, so entscheidet das Bundesverfassungsgericht; die §§ 38, 41, 43, 44 und 46 Abs. 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht und § 30 dieses Gesetzes gelten entsprechend. Ist die Feststellung, daß es sich um eine Ersatzorganisation handelt, nicht oder nicht mehr anfechtbar, so findet § 31 entsprechende Anwendung.

SECHSTER ABSCHNITT

Schlußbestimmungen

§ 33

Das Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 383) wird wie folgt geändert:

1. § 19 erhält folgende Fassung:

„§ 19

Wahlvorschlagsrecht

(1) Wahlvorschläge können von Parteien und nach Maßgabe des § 21 von Wahlberechtigten eingereicht werden.

(2) Parteien, die im Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, können als solche einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie spätestens am vierzigsten Tage vor der Wahl dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl angezeigt haben und der Bundeswahlausschuß ihre Parteieigenschaft festgestellt hat.

(3) Der Bundeswahlausschuß stellt spätestens am dreißigsten Tage vor der Wahl für alle Wahlorgane verbindlich fest,

1. welche Parteien im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren,
2. welche Vereinigungen, die nach Absatz 2 ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind.

(4) Eine Partei kann in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen."

2. § 22 erhält folgende Fassung:

„§ 22

Nachweis über die Aufstellung von Parteibewerbern

Für den Kreiswahlvorschlag einer Partei ist nachzuweisen, daß die Aufstellung des Bewerbers nach den Vorschriften der §§ 20 und 21 des Parteiengesetzes vorgenommen worden ist. Zu diesem Zweck ist eine Niederschrift der Mitglieder- oder Vertreterversammlung, in der der Bewerber aufgestellt wurde, einzureichen. In der Niederschrift haben der Leiter der Versammlung und zwei von dieser bestimmte Teilnehmer gegenüber dem Kreiswahlleiter eidesstattlich zu versichern, daß die Aufstellung des Bewerbers in geheimer Abstimmung erfolgt ist."

3. § 25 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Das Verfahren nach §§ 20, 21 des Parteiengesetzes braucht nicht eingehalten zu werden."

4. § 26 Abs. 2 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

„3. bei einem Parteiwahlvorschlag die Parteibezeichnung fehlt, die nach § 19 Abs. 2 erforderliche Feststellung der Parteieigenschaft abgelehnt oder der in § 22 verlangte Nachweis nicht erbracht worden ist."

5. § 28 Abs. 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Die §§ 22 bis 26 gelten entsprechend."

6. § 49 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Wird eine Partei oder eine Teilorganisation einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 21 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, so stellt der Vorstand des Bundestages durch Beschluß fest, welche Mitglieder ihren Sitz verloren haben."

- b) Absatz 2 wird gestrichen, Absatz 3 wird Absatz 2, Absatz 4 wird Absatz 3.

§ 34

Die §§ 61 bis 63 des Bürgerlichen Gesetzbuchs finden auf Parteien keine Anwendung.

§ 35

Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung

1. Formblätter für den Rechenschaftsbericht (§ 22) vorschreiben,
2. nähere Vorschriften darüber erlassen, welchen Einnahmearten bestimmte Einnahmequellen zuzurechnen sind,
3. Einnahmen, die infolge ihrer Art oder geringen Höhe für den Zweck der Rechenschaft über die Herkunft der Mittel von Parteien ohne Bedeutung sind, von der Rechenschaftspflicht ausnehmen,
4. nähere Bestimmungen über die in der Einnahmerechnung absetzbaren Beträge sowie über die Bewertung von Leistungen treffen, die nicht in Geld bestehen,
5. Vorschriften über die Buchführung rechen-schaftspflichtiger Einnahmen erlassen, insbesondere bestimmen, welche Einnahmen in Gesamtbeträgen gebucht werden dürfen.

§ 36

Der Bundeswahlleiter kann eine Partei unter Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld zur Beachtung der in § 10 Abs. 3 und § 22 enthaltenen Vorschriften anhalten.

§ 37

(1) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

(2) Solange der vollen Anwendung des Artikels 21 des Grundgesetzes im Land Berlin Hindernisse entgegenstehen, finden die Vorschriften dieses Gesetzes keine Anwendung auf Parteien und Parteiverbände, deren Organisation sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes auf das Land Berlin beschränkt.

(3) Parteiverbände des Landes Berlin, die einer im übrigen Geltungsbereich dieses Gesetzes bestehenden Partei eingegliedert sind, unterliegen der Rechenschaftspflicht nach den Vorschriften des Vierten Abschnitts.

§ 38

Dieses Gesetz tritt zwei Jahre nach seiner Verkündung in Kraft.

Antrag

der Abgeordneten Arndgen, Dr. Schmid (Frankfurt),
Kühn (Bonn), Dr. Schneider (Lollar) und Genossen

Der Bundestag wolle beschließen:

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 27. Mai 1958 (Bundesgesetzbl. I S. 379) wird wie folgt geändert:

1. Das Gesetz erhält folgende Überschrift:

„Gesetz über die Entschädigung sowie über die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder des Bundestages“.

2. Vor § 1 wird folgende Zwischenüberschrift eingefügt:

„ERSTER ABSCHNITT Entschädigung“

3. In § 11 werden hinter dem Wort „Ausführungsbestimmungen“ die Worte „zu §§ 1 bis 10“ eingefügt.

4. Nach § 11 wird eingefügt:

„ZWEITER ABSCHNITT

Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung“

§ 12

Den Mitgliedern und ehemaligen Mitgliedern des Bundestages sowie deren Hinterbliebenen wird eine Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung nach Maßgabe der §§ 13 bis 24 gewährt.

§ 13

Zu den Leistungen gemäß § 12 entrichten die Mitglieder des Bundestages, solange sie Aufwandsentschädigung oder Übergangsgeld nach § 1 beziehen, einen monatlichen Beitrag in Höhe von 15 vom Hundert der Aufwandsentschädigung oder des Übergangsgeldes. Er wird von diesen Bezügen einbehalten.

§ 14

Mitglieder des Bundestages, die ohne die in diesem Gesetz vorgesehene Versorgung eine entsprechende Altersversorgung auf andere Weise erlangen, können beantragen, daß sie von der Teilnahme an der Altersversorgung befreit werden. Dieser Antrag ist nur zulässig innerhalb eines Monats nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, später jeweils einen Monat nach dem Erwerb der Mitgliedschaft im Bundestag.

§ 15

(1) Ein ehemaliges Mitglied des Bundestages, das für mindestens sechsundneunzig Monate Beiträge gemäß § 13 geleistet hat, erhält nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag, frühestens nach Ablauf der Zeit, für die Übergangsgeld gewährt wird, eine Altersrente, wenn es das 65. Lebensjahr vollendet hat; wird das 65. Lebensjahr später vollendet, beginnt die Altersversorgung mit dem Ersten des auf die Vollendung des 65. Lebensjahres folgenden Monats.

(2) Die Altersversorgung beträgt nach mindestens sechsundneunzig Beitragsleistungen gemäß § 13 40 vom Hundert der jeweiligen

Aufwandsentschädigung. Sie erhöht sich für je volle zwölf Monate des weiteren Bezugs der Aufwandsentschädigung oder des Übergangsgeldes um 2,5 vom Hundert bis zur Höchstgrenze von 50 vom Hundert.

(3) Die Altersversorgung fällt weg, wenn ihr Bezieher wieder Mitglied des Bundestages wird. Nach erneutem Ausscheiden wird die Altersversorgung neu festgesetzt; dabei sind sämtliche Zeiten zu berücksichtigen, für die das Mitglied aufgrund früherer Mitgliedschaft im Bundestag Aufwandsentschädigung oder Übergangsgeld bezogen und die entsprechenden Beiträge geleistet hat.

(4) Zeiten der Mitgliedschaft im Wirtschaftsrat oder Parlamentarischen Rat werden zur Erlangung des Anspruchs auf Altersversorgung berücksichtigt; sie wirken jedoch nicht leistungsteigernd.

§ 16

(1) Wird ein Mitglied oder ein ehemaliges Mitglied des Bundestages infolge körperlicher oder geistiger Gebrechen unfähig, seine Tätigkeit als Abgeordneter oder seine bisherige Berufstätigkeit, oder eine andere seinen Kenntnissen und Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit auszuüben (Invalidität), so erhält es für die Dauer der Invalidität eine Invaliditätsrente nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4. Das Mitglied oder das ehemalige Mitglied hat die Invalidität durch amtsärztliches Gutachten nachzuweisen. Es ist verpflichtet, sich nach Ablauf von jeweils zwei Jahren einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen. Läßt das Mitglied die Untersuchung nicht durchführen, ruht die Rente.

(2) Tritt die Invalidität während der Mitgliedschaft zum Bundestag ein, so beträgt die Invaliditätsrente mindestens 40 vom Hundert der Aufwandsentschädigung. Hat das Mitglied des Bundestages mehr als sechsundneunzig Monate die Aufwandsentschädigung oder das Übergangsgeld bezogen und die entsprechenden Beiträge geleistet, so erhöht sich die Rente für je volle zwölf Monate des weiteren Bezugs der Aufwandsentschädigung oder des Übergangsgeldes um 2,5 vom Hundert bis zur Höchstgrenze von 50 vom Hundert. Die Zahlung beginnt mit dem Ersten des Monats, für den keine Aufwandsentschädigung und keine Übergangsgelder mehr gezahlt werden.

(3) Tritt die Invalidität nach Beendigung der Mitgliedschaft zum Bundestag ein, so wird eine Invaliditätsrente nur gewährt, wenn das ehemalige Mitglied des Bundestages für mindestens sechsundneunzig Monate Aufwandsentschädigung oder Übergangsgeld bezogen und die entsprechenden Beiträge geleistet hat. Die Invaliditätsrente beträgt 40 vom Hundert der jeweiligen Aufwandsentschädigung und erhöht sich für je weiteren zwölf Monate des Bezugs der Aufwandsentschädigung oder des Übergangsgeldes um 2,5 vom Hundert bis zur Höchstgrenze von 50 vom Hundert der Aufwandsentschädigung.

Die Zahlung beginnt mit dem Ersten des Monats, in dem der Antragsteller den Eintritt der Invalidität dem Präsidenten des Bundestages gemäß Absatz 1 Satz 2 nachgewiesen hat.

(4) Ist die Invalidität die Folge eines auf äußere Einwirkung beruhenden plötzlichen, örtlich und zeitlich bestimmbar, einen Körperschaden verursachenden Ereignisses (Unfall), wird eine Invaliditäts- oder Altersversorgung nur gewährt, wenn das Mitglied oder das ehemalige Mitglied die ihm aufgrund des Unfalls gemäß § 8 zustehenden Abfindungs- oder Rentenansprüche an den Bundestag abtritt. Durch Inanspruchnahme von Abfindungen oder Rentenleistungen für Vollinvalidität aus der Unfallversicherung gemäß § 8 erlöschen die Ansprüche nach Absatz 2 oder 3. Erhält ein Mitglied von der Unfallversicherung aufgrund eines Unfalls, der nur eine Teilinvalidität im Sinne der Unfallversicherungsbestimmungen verursacht, eine Rente, wird diese auf die Invaliditätsrente nach diesem Gesetz angerechnet. Hat ein Mitglied von der Unfallversicherung eine Teilabfindung bezogen, so wird der Betrag einbehalten, den das Mitglied monatlich als Rente von der Unfallversicherung erhalten hätte, wenn nicht Abfindung erfolgt wäre.

§ 17

Die §§ 162 und 167 des Bundesbeamtengesetzes gelten für die Alters- und Invaliditätsrente entsprechend.

§ 18

Die Hinterbliebenen eines Mitglieds des Bundestages erhalten Hinterbliebenenversorgung nach den sinngemäß anzuwendenden §§ 123 bis 132, 162 und 167 des Bundesbeamtengesetzes mit folgenden Maßgaben:

1. Stirbt ein Mitglied während seiner Zugehörigkeit zum Bundestag, erhalten die Hinterbliebenen ohne Rücksicht auf die Zeit der Mitgliedschaft nach Ablauf der Monate, für die Sterbegeld gezahlt wird, Hinterbliebenenversorgung. Die Bemessungsgrundlage ist, wenn noch nicht sechsundneunzig Monate des Bezugs der Aufwandsentschädigung oder des Übergangsgeldes erreicht und die entsprechenden Beiträge geleistet sind, die Mindestaltersrente, im anderen Fall die Altersrente, auf die der Verstorbene nach Vollendung des 65. Lebensjahres Anspruch gehabt hätte.
2. Hinterbliebene von ehemaligen Mitgliedern des Bundestages erhalten Hinterbliebenenversorgung nur, wenn der Verstorbene Altersrente bezogen hat oder Anspruch auf Altersrente nach Vollendung des 65. Lebensjahres gehabt hätte. Bemessungsgrundlage ist die Altersrente.

§ 19

(1) Ehemalige Mitglieder können die Erstattung von 75 vom Hundert der von ihnen geleisteten Beiträge innerhalb einer Frist von fünf

Jahren nach Ausscheiden aus dem Bundestag beantragen. Machen sie von diesem Recht Gebrauch, erlöschen bisher erworbene Ansprüche und Anwartschaften. Bei einem Wiedereintritt in den Bundestag müssen die Voraussetzungen gemäß § 15 von neuem erfüllt werden.

(2) Hinterbliebene im Sinne des § 9 können die Rückerstattung von 75 vom Hundert der geleisteten Beiträge verlangen, wenn sie keine Ansprüche aus diesem Gesetz erworben haben. Die Antragstellung muß spätestens innerhalb eines Jahres nach dem Ableben des ehemaligen Mitglieds erfolgen.

§ 20

Leistungen nach den §§ 15, 16 und 18 werden nur insoweit gewährt, als sie zusammen mit anderen laufenden Bezügen aus öffentlichen Mitteln 50 vom Hundert des Höchstruhegehalts eines Beamten der Besoldungsgruppe B 11 nicht überschreiten.

§ 21

Auf Ansprüche aus diesem Gesetz kann für die Dauer oder auf Zeit verzichtet werden; sie sind jedoch nicht übertragbar.

§ 22

Übergangsbestimmungen

(1) Für ehemalige Mitglieder des Bundestages sowie für solche Mitglieder des Bundestages, deren Mitgliedschaft bis 31. Dezember 1961 endet, und ihre Hinterbliebenen gelten die §§ 15, 16 und 18, wenn mindestens achtundvierzig Monatsbeiträge gemäß § 13 geleistet worden sind oder nachträglich geleistet werden.

(2) Im anderen Falle werden die fehlenden Beiträge so lange von der Alters- oder Invalidenrente abgezogen, bis diese Voraussetzung erfüllt ist; dies gilt jedoch nicht für die Hinterbliebenen im Sinne des § 18.

§ 23

Der Präsident kann im Benehmen mit dem Vorstand des Deutschen Bundestages Ausführungsbestimmungen erlassen."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1960 in Kraft.

Bonn, den 2. Dezember 1959

Arndgen

Dr. Schmid (Frankfurt)

Kühn (Bonn)

Dr. Schneider (Lollar)

Dr. Bechert

Brand (Remscheid)

Dr. Burgbacher

Cortier

Dr. Elbrächter

Frau Engländer

Erlar

Frau Friese-Korn

Frau Geisendörfer

Giencke

Horn

Huth

0 Frau Kellhack

Kraft

Kühlthau

Leonhard

Dr. Baron Manteuffel-Szoeg

Matthes

Matzner

Dr. Mommer

Paul

Peters

Dr. h. c. Pferdenges

Dr. Preiß

Frau Renger

Frau Rösch

Frau Schanzenbach

Schütz (München)

Stingl

Winkelheide

LEBENS LAUF

Ich, Helmut Immesberger, Sohn des techn. Bundesbahn-Amtsmanns und Betriebsingenieurs Wilhelm Immesberger und dessen Ehefrau Luise, wurde am 24.2.1934 in Bad Dürkheim geboren. Von 1940 bis 1944 besuchte ich die Volksschulen in Bad Dürkheim und Bad Kreuznach, von 1944 bis 1953 das Staatliche Gymnasium in Bad Kreuznach. Am 3.3.1953 legte ich dort die Reifeprüfung ab.

Anschließend studierte ich acht Semester Jura an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, wo ich am 16.5.1957 die erste juristische Staatsprüfung bestand. Nach Übernahme in den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Rheinland-Pfalz war ich 3 1/2 Jahre als Gerichtsreferendar bei Gerichten und Verwaltungsbehörden tätig und studierte während dieser Zeit ein Semester an der Verwaltungs-Hochschule Speyer. Am 24.3.1961 legte ich vor dem Justizprüfungsamt Rheinland-Pfalz die große juristische Staatsprüfung ab und wurde am 2.6.1961 als Finanzassessor in die Landesfinanzverwaltung Rheinland-Pfalz übernommen. Am 4.6.1962 wurde ich zum Regierungsassessor ernannt.

